



Direction générale de la santé de la population et de la santé publique
Région de l'Atlantique

**Politiques publiques et participation publique :
Engagement des citoyens et des collectivités
dans l'élaboration des
politiques publiques**

Bruce L. Smith
BLSmith Groupwork Inc.

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

Septembre 2003

**Politiques publiques et participation publique :
Engagement des citoyens et des collectivités
dans l'élaboration des
politiques publiques**

Bruce L. Smith
BLSmith Groupwork Inc.

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

Septembre 2003

Les opinions exprimées dans cette publication sont celles de l'auteur et ne reflètent pas nécessairement les vues officielles de Santé Canada.

Also available in English under the title *Public Policy and Public Participation: Engaging Citizens and Community in the Development of Public Policy*.

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

Politiques publiques et participation publique : Engagement des citoyens et des collectivités dans l'élaboration des politiques publiques. 2003. Produit par Bruce L. Smith pour la Direction de la santé de la population et de la santé publique, bureau régional de l'Atlantique, Santé Canada.

Renseignements :

Bureau régional de l'Atlantique

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

Santé Canada

1525 - 1505, rue Barrington

Halifax (N.-É.) B3J 3Y6

Téléphone : (902) 426-2700

Télécopieur : (902) 426-9689

www.spsp-atlantique.ca

© **Bruce L. Smith**

TABLE DES MATIÈRES

1.	INTRODUCTION	1
1.1	Organisation du guide	3
1.2	Définitions	5
2.	CONTEXTE	6
3.	ÉLABORATION DES POLITIQUES PUBLIQUES	9
3.1	Processus d'élaboration des politiques	9
3.2	Définition de politique publique	9
3.3	Exercice : Comprendre les politiques, une perspective personnelle	10
3.4	Origines des politiques publiques	11
3.5	Types de politiques publiques	12
3.6	Facteurs et considérations clés de l'élaboration des politiques publiques	16
3.7	Processus d'élaboration des politiques : un aperçu	17
3.8	Mise en oeuvre	18
3.9	Harmonisation des politiques et transfert de l'information	19
3.10	Processus d'élaboration des politiques : exercice d'élaboration horizontale d'une politique	21
3.11	Questions récapitulatives	22
3.12	Questions de réflexion	23
4.	CITOYENS, INTERVENANTS ET COLLECTIVITÉ D'ÉLABORATION DES POLITIQUES	24
4.1	Intervenants	25
4.2	Intérêt public ou intérêts spéciaux	27
4.3	Profil d'intervenant	28
4.4	Collectivité d'élaboration des politiques	31
4.5	Exercice sur la collectivité d'élaboration des politiques	35
4.6	Questions récapitulatives	36
4.7	Questions de réflexion	37
5.	PARTICIPATION DES CITOYENS ET DE LA COLLECTIVITÉ	38
5.1	Pourquoi faire participer le public?	39
5.2	Continuum de participation publique	40
5.3	Facteurs et principes importants de la participation publique	42
5.4	Conception et mise en oeuvre d'un processus de participation publique	44
5.5	Techniques	44
5.6	Participation des citoyens et de la collectivité dans le processus d'élaboration des politiques	49

5.7	Questions récapitulatives	51
5.8	Questions de réflexion	52
6.	CONCLUSION	53
	ANNEXE A : PROCESSUS D'ÉLABORATION DES POLITIQUES	55
	ANNEXE B : ÉLABORATION D'UN PROCESSUS DE PARTICIPATION PUBLIQUE	61
	ANNEXE C : NOUVELLES TECHNIQUES	69
	ANNEXE D : ÉTUDE DE CAS SUR L'INITIATIVE POUR LA PRÉVENTION DES	
	CHUTES	79
	Introduction	79
	Contexte	80
	Origines du programme et du partenariat	80
	Lancement de l'Initiative pour la prévention des chutes	83
	Les deux premières années	83
	L'Initiative pour la prévention des chutes au Canada atlantique	84
	Prochaines étapes de l'Initiative pour la prévention des chutes	87
	Annexe D.1 : Buts et objectifs de l'Initiative pour la prévention des chutes	89
	Annexe D.2 : Santé de la population	91
	Annexe D.3 : Fonds pour la santé de la population : priorités du troisième âge	92
	Annexe D.4 : Portée et critères d'admissibilité	93
	RÉFÉRENCES	95

1. INTRODUCTION

Depuis les dix dernières années, le rôle du gouvernement est en constante évolution. De plus en plus, l'accent est mis sur l'établissement de directives globales par le biais de l'élaboration de politiques et de la planification, sur l'engagement des intervenants et des citoyens et parfois sur l'habilitation des intervenants ou des partenaires afin qu'ils puissent offrir des programmes et des services.

Parallèlement, l'environnement de l'élaboration des politiques et de la planification est devenu plus complexe. La responsabilité à l'égard des problèmes est souvent ambiguë, particulièrement lorsque plus d'un ministère et souvent plus d'un ordre de gouvernement sont concernés. De plus, les collectivités veulent de plus en plus avoir leur mot à dire sur les enjeux stratégiques et les processus.

La mondialisation et les ressources fiscales limitées ne font qu'augmenter la confusion. Dans cet environnement complexe, la demande pour l'élaboration de saines politiques publiques augmente de façon constante, et la capacité des gestionnaires, des analystes stratégiques, des planificateurs et des autres personnes engagées dans l'élaboration et l'exécution de politiques et de programmes doit être à la hauteur.

Le principal objectif de ce guide est de favoriser l'acquisition de connaissances, de compétences et de capacités liées à l'élaboration de politiques publiques, en mettant notamment l'accent sur l'inclusion concrète des intervenants et des citoyens. On considère que les utilisateurs de ce guide ont une compréhension de base de la participation publique et de l'élaboration des politiques. L'accent est mis sur l'élaboration de politiques d'intérêt commun ou « horizontales » et l'inclusion accrue des intervenants et de la collectivité d'élaboration des politiques.

Le présent guide pratique vise à aider les lecteurs à comprendre le contexte de l'élaboration des politiques dans lequel nous travaillons et à prendre note du besoin et du désir de favoriser l'engagement des citoyens et des collectivités, puis à concevoir et à mettre en œuvre les processus appropriés. Le guide sera particulièrement intéressant et utile pour les fonctionnaires qui travaillent régulièrement avec certains aspects de l'élaboration des politiques, notamment les gestionnaires et les consultants de programme, les planificateurs, les chercheurs, les spécialistes des communications, les analystes de politiques et les conseillers. Il est conçu pour servir d'outil de référence personnel et de guide d'étude, ainsi que de base pour la conception d'ateliers.

Le guide met l'accent sur un portrait global ou une vision systémique; sur le besoin pour les fonctionnaires de veiller aux intérêts du public en général; sur une compréhension des processus et des techniques d'élaboration des politiques et de participation publique; et sur l'engagement et les compétences nécessaires pour collaborer avec les autres ministères, les intervenants et les citoyens.

Il met également l'accent sur l'inclusion sociale et économique de tous les membres de la société. Une définition de l'inclusion économique et de l'exclusion économique est fournie dans le document *Plaidoyer pour l'inclusion socioéconomique*, un rapport rédigé par Janet Guildford pour la Direction générale de la santé de la population et de la santé publique, bureau régional de l'Atlantique, Santé Canada :

La personne incluse se sent acceptée, est capable de participer pleinement à la vie de sa famille, de sa communauté et de sa société. Au contraire, la personne qui est exclue – à cause de sa situation économique, de son sexe, de sa race, de problèmes de santé ou d'un manque d'instruction – n'est pas en mesure de récolter les mêmes bienfaits socioéconomiques que les autres membres de la société. (Guildford, 2000, p. 1)

Ce guide contient de nombreuses références à l'inclusion, à l'équité, à la « voix » des personnes directement concernées, aux points de vue et aux intérêts des minorités comme étant des éléments à prendre en considération dans l'élaboration des politiques publiques de concert avec les citoyens et les collectivités, ainsi que des éléments fondamentaux de la compréhension de l'« intérêt public ».

Un document d'accompagnement utile du guide, intitulé *Développement des moyens d'action : Établir un lien entre l'expérience communautaire et la politique publique* (Dodd et Boyd, 2000), a été rédigé 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. De nombreux thèmes clés présentés dans le document *Développement des moyens d'action* se rapportent directement aux sections du présent guide, offrant souvent un point de vue plus général ou des exemples pertinents, ou les deux.

Trois questions fondamentales sont examinées dans le document *Développement des moyens d'action* :

- Comment les responsables des politiques publiques peuvent-ils mettre à profit l'expérience communautaire 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'intérêt et collaborer avec les représentants gouvernementaux et les responsables des politiques en vue d'entamer un dialogue fructueux et résoudre ensemble les problèmes?
- Comment les processus d'élaboration des politiques publiques peuvent-ils contribuer au développement des moyens d'action dans tous les secteurs afin que les intervenants dans ces secteurs puissent collaborer à l'élaboration de politiques publiques et d'une régie plus crédibles et plus inclusives?

Les deux premières questions se rapportent directement à des discussions précises menées dans le guide; la troisième fournit des renseignements sur le développement des moyens d'action qui ne sont pas couverts dans le guide. En particulier, il existe des liens solides entre les deux documents dans les domaines suivants : discussion de la nature des politiques horizontales; le

passage de la consultation publique à la participation publique; les différences entre le processus et les activités traditionnels d'élaboration des politiques et les nouveautés qui découlent du cadre d'engagement des citoyens et des collectivités; la possibilité pour un particulier de jouer un rôle significatif dans le processus d'élaboration des politiques; et l'avantage d'utiliser des techniques s'appliquant à l'ensemble du « système » qui permettent de développer des mesures d'action tout en travaillant pour atteindre des résultats importants.

Pour aider le lecteur à profiter au maximum du guide, nous établissons deux types de liens avec le document *Développement des moyens d'action*. Lorsqu'il existe un lien direct entre la matière traitée et le document, des extraits tirés de *Développement des moyens d'action* sont intégrés et cités comme sources de référence dans le texte. Dans les cas où les liens sont plus distants et que *Développement des moyens d'action* offre un point de vue plus général ou présente des idées connexes, nous faisons référence au texte de la façon suivante : [Remarque : voir *Développement des moyens d'action*, p. ...]

L'étude de cas présentée à l'annexe D, sur l'Initiative pour la prévention des chutes (IPC), est également citée comme source de référence à différents endroits dans le guide. Nous vous suggérons de commencer par la lecture de l'étude de cas puisqu'elle permet d'illustrer un certain nombre de concepts présentés dans le guide. L'Initiative pour la prévention des chutes est un projet conjoint de Santé Canada et d'Anciens Combattants Canada. Cette étude de cas n'est pas une évaluation de l'initiative.

1.1 ORGANISATION DU GUIDE

La section 1, soit la présente section, fournit un aperçu du guide et la façon dont il est organisé, de même que la définition de nombreux termes utilisés dans le texte.

La section 2 est conçue pour orienter l'utilisateur en l'amenant à examiner son rôle et, si une activité particulière est entreprise ou si une situation doit être analysée, à mieux le comprendre. Il s'agit au départ de déterminer clairement l'objectif visé. Quel objectif essayons-nous d'atteindre ou pourquoi avons-nous choisi ce moyen? Pourquoi le changement est-il nécessaire aujourd'hui? À qui profitera ce changement, c.-à-d., qui dirige le processus?

La section 3 présente les éléments de base du processus d'élaboration des politiques publiques. Qu'est-ce qu'une politique publique? Quelle est l'origine d'une politique publique? Quels sont les différents types de politiques publiques? Comment évalue-t-on le bien-fondé d'une politique publique? Quelles sont les étapes du processus d'élaboration des politiques? Comment est-il possible d'harmoniser les nouvelles politiques dans un cadre organisationnel existant et complexe? Comment est-il possible de transférer les connaissances et la responsabilité aux personnes chargées de la mise en œuvre d'une politique?

La section 4 porte sur les citoyens, les intervenants et la collectivité d'élaboration des politiques. Nous commençons par discuter des intervenants et des caractéristiques et facteurs clés qui nous

permettent de les comprendre. Nous examinons ensuite les groupes d'intérêt et leurs caractéristiques, ce qui ouvre la voie à une discussion sur les conceptions traditionnelles et nouvelles de la collectivité d'élaboration des politiques.

La participation du public et les particularités liées à l'engagement des citoyens et de la collectivité d'élaboration des politiques sont le point central de la section 5. Pourquoi le public devrait-il participer? Quels sont les différents niveaux de participation et quels principes guident l'élaboration et la mise en œuvre des processus de saine participation publique? Quelles techniques nouvelles et traditionnelles peuvent être utilisées?

Une brève conclusion est fournie à la section 6.

Deux séries de questions sont posées à la fin de chaque section. La première série comprend des questions récapitulatives qui permettent au lecteur de vérifier l'acquisition de connaissances et de mémoriser les éléments clés de chaque section. Les réponses à ces questions se trouvent dans le texte ou dans l'étude de cas à l'annexe D.

La deuxième série comporte des questions de réflexion pour lesquelles il n'y a pas de bonnes ni de mauvaises réponses. Ces questions visent à stimuler davantage la réflexion sur certains thèmes qui ont été abordés mais qui n'ont pas été explorés en profondeur. Elles fournissent également au lecteur l'occasion de réfléchir à ses valeurs personnelles.

Les annexes fournissent davantage de renseignements détaillés sur le processus d'élaboration des politiques, la conception d'un processus axé sur la participation du public et les nouvelles techniques qui favorisent la participation du public. Comme nous l'avons mentionné précédemment, une étude de cas sur l'Initiative pour la prévention des chutes est présentée à l'annexe D.

1.2 DÉFINITIONS

Analyse des politiques : Le processus d'évaluation des situations, de définition des problèmes, d'éclaircissement des valeurs et des objectifs, d'élaboration et de recommandation d'options et de mise en œuvre ou d'évaluation des résultats.

Collaboration : Deux personnes ou plus ou des groupes qui travaillent ensemble dans un contexte où les programmes et les intérêts de chacun ont la même importance; des mesures conjointes entreprises par deux parties ou plus en vue d'atteindre un résultat que chaque partie ne pourrait pas atteindre par ses propres moyens.

Collectivité : État de ce qui est partagé ou détenu en commun; entité organisée de nature politique, municipale ou sociale; groupe de personnes vivant dans la même localité.

Collectivité/réseau d'élaboration des politiques : « Les particuliers, les groupes, les ministères gouvernementaux, les organisations et les organismes qui dictent le processus décisionnel dans un domaine stratégique particulier. » [traduction] (Pross, 1986)

Consultation publique : Communication bilatérale entre le public ou des intervenants et un commanditaire qui permet aux deux parties d'être mieux informées. La consultation publique donne aux participants l'occasion d'influer sur la prise de décisions.

Groupe d'intérêt : « Une association de personnes formée pour regrouper, préciser et promouvoir les intérêts communs des membres. » [traduction] (Pross, 1986)

Intervenant : Un particulier, un organisme ou un groupe qui est ou pourrait être touché, qui s'intéresse à une question ou qui pourrait avoir la capacité d'influer sur une décision ou un résultat.

Participation publique : Processus qui permet aux particuliers, aux groupes et aux organisations de participer à la prise de décisions qui les touchent ou pour lesquelles ils ont un intérêt.

Politiques publiques : « Les politiques publiques sont le cadre général d'idées et de valeurs qui guide les décisions et les mesures, ou l'absence de mesures, prises par les gouvernements relativement à certains enjeux ou problèmes. » [traduction] (Brooks, 1989, p. 16)

Questions horizontales : Questions qui ont des répercussions au sein de plus d'un ministère ou organisme gouvernemental ou qui correspondent totalement ou partiellement au mandat de plus d'un ministère ou organisme gouvernemental; questions qui ne peuvent pas être résolues par un seul ministère, organisme ou ordre de gouvernement; questions « de portée générale ».

[La première occurrence de chacun de ces termes dans le texte qui suit est signalée au moyen d'un astérisque (*) qui renvoie le lecteur à la présente section.]

2. CONTEXTE

Lorsque vous consultez le guide, nous vous suggérons de garder à l'esprit dans quelle mesure vous pouvez personnellement influencer sur l'élaboration de saines politiques publiques. Votre participation est-elle directe ou indirecte? Participez-vous à titre de particulier ou comme membre d'une équipe? Répondez aux questions suivantes pour préciser la situation et votre rôle dans celle-ci et pour vous aider à mettre votre travail en relation avec les différents aspects de l'élaboration des politiques couverts dans le présent guide.

Analyse de la situation initiale

- Quelles politiques, stratégies et initiatives existantes influent sur la question?
- S'agit-il d'une politique globale provenant « du centre » ou d'une politique d'une nature plus opérationnelle?
- Les nouvelles politiques sont-elles élaborées à partir de zéro ou sont-elles le résultat de modifications apportées aux politiques existantes?
- Qui sont les acteurs clés? Quels sont leurs intérêts et leurs opinions? Qui détient le pouvoir?
- Quelles sont les valeurs et les priorités sous-jacentes?
- Si un programme ou une initiative est entrepris, quelle est la force motrice? Quelle est la fin convenue?
- Il est essentiel que vous ayez une idée claire de l'influence personnelle que vous avez sur le processus d'élaboration des politiques.

Quelle est la nature de votre participation?

- Exercez-vous un certain degré de contrôle?
- Avez-vous des occasions d'exercer une influence sur les personnes qui contrôlent la situation?
- Avez-vous l'occasion de participer et possiblement d'informer les autres, ou de les sensibiliser à l'égard de questions ou de préoccupations qui ne sont pas abordées dans la discussion actuelle?

L'orientation est-elle réactive, préactive ou proactive?

Quelle est l'attitude la plus appropriée que devrait adopter le gouvernement pour réagir à la situation et pourquoi? (Trist, 1978)

- *réactive* : dictée par les problèmes qui surviennent dans l'environnement externe; planification minimale; vision étroite; ressources limitées; décision judiciaire.
- *préactive* : nous pouvons examiner et prévoir les problèmes, les facteurs et les tendances et nous préparer en conséquence. Nous tentons de déterminer le risque potentiel, de l'atténuer si possible et de mettre en œuvre des plans d'urgence s'il n'est pas possible de l'atténuer. Nous cherchons à déterminer les conséquences inattendues potentielles.

- *proactive* : élaborer et adopter une vision; leadership basé sur des valeurs et des principes.

Les changements aux politiques sont-ils proposés par le gouvernement ou par la collectivité?

- Quelle est la source d'incitation à faire des changements?
 - Si la source est le gouvernement, de quel niveau s'agit-il? Politique, judiciaire ou administratif?
 - Si la source est la collectivité, comment celle-ci est-elle définie? Par région géographique? Par secteur ou groupe d'intérêt*?

Existe-t-il des liens avec les principaux changements souhaités au système ou avec les pressions exercées à cette fin?

- inclusion/exclusion?
- déterminants de la santé?
- participation des citoyens?
- viabilité?

Qui pourrait être intéressé ou touché par ces changements?

- Qui sont les intervenants*? Avons-nous omis des parties clés qui devraient participer au processus?
- Quels sont les intérêts des intervenants – besoins, préoccupations, désirs, espoirs, craintes? À quoi accordent-ils de l'importance?
- La situation touche-t-elle plus d'un ministère? Plus d'une autorité législative?
- L'affectation des ressources est-elle un enjeu? Le temps est-il un facteur?

Ce sont là quelques-unes des questions générales auxquelles vous devez répondre pour comprendre une situation et préciser de quelle façon vous êtes en mesure de participer. Ce sont les premières questions posées au stade initial de l'élaboration des politiques et qui permettent de définir le problème. Vous ne pouvez pas trouver une solution à un problème si vous ne l'avez pas défini. Dans le monde complexe des politiques publiques, la définition du problème peut être la partie la plus difficile du processus.

Le dicton « Un problème bien défini est un problème à moitié résolu » est très pertinent pour les personnes qui travaillent dans le domaine des politiques publiques. Bien que cette idée puisse paraître plutôt simpliste, vous constaterez en parcourant le présent guide que la plupart des secteurs des politiques comptent de multiples intervenants, qui peuvent tous avoir leur propre définition de la situation ou du problème. Par conséquent, la première étape consiste à définir le problème de sorte que tous les intervenants puissent voir leurs propres intérêts.

De toute façon, nous devançons ici quelque peu notre programme... Commençons par prendre le temps d'examiner la question des politiques publiques – en quoi consistent-elles, quelle est leur origine?

3. ÉLABORATION DES POLITIQUES PUBLIQUES

3.1 PROCESSUS D'ÉLABORATION DES POLITIQUES

La présente section fournit les renseignements de base permettant de comprendre les politiques publiques – leurs contextes, leur origine, leurs fins et leurs formes, les joueurs et le processus d'élaboration des politiques publiques.

En décrivant l'objectif des politiques publiques, nous examinons une variété de définitions et étudions l'origine et les types de politiques publiques, ainsi que les facteurs et les considérations clés de l'élaboration des politiques. Nous examinons ensuite de quelle façon sont élaborées les politiques publiques et décrivons brièvement un processus en six étapes. Nous concluons en discutant de domaines souvent négligés qui représentent de nouveaux points de vue sur les aspects essentiels de l'élaboration des politiques – mise en œuvre, harmonisation, transfert de l'information.

3.2 DÉFINITION DE POLITIQUE PUBLIQUE

Il existe de nombreuses définitions de ce qu'est une politique publique. En voici quelques exemples :

« Toute mesure que les gouvernements choisissent de prendre ou de ne pas prendre. »
[traduction] (Dye, 1972, p. 18)

« Un plan d'action proposé par une personne, un groupe ou un gouvernement dans un certain environnement qui détermine les obstacles et les occasions que la politique devait permettre d'utiliser ou de surmonter dans un effort visant à atteindre un but ou à réaliser un objectif ou une fin. » [traduction] (Frederich, 1963, p. 79)

« Un guide général orientant la prise des décisions actuelles et futures, sélectionné parmi un certain nombre de solutions de rechange à la lumière de certaines conditions; la décision ou l'ensemble de décisions visant à exécuter le plan d'action choisi; un programme projeté comportant les objectifs souhaités (buts) et les moyens de les atteindre. » [traduction] (Daneke et Steiss, 1978)

« L'engagement à l'égard d'un plan d'action dont convient un groupe de personnes autorisées à l'appliquer. » (Dodd et coll., s.d., p. 2)

« Un plan d'action dont convient un groupe de personnes autorisées à l'appliquer. »
(*Développement des moyens d'action*, p. 1)

Dans ce guide, nous utilisons la définition suggérée par Stephen Brooks : « Les politiques publiquessont le cadre général d'idées et de valeurs qui guide les décisions et les mesures, ou l'absence de mesures, prises par les gouvernements relativement à certains enjeux ou problèmes. » [traduction] (Brooks, 1989, p. 16)

En bref, la politique publique est un choix ou une décision d'un gouvernement qui guide les mesures subséquentes prises dans des circonstances semblables.

3.3 EXERCICE : COMPRENDRE LES POLITIQUES, UNE PERSPECTIVE PERSONNELLE

En tant que particuliers, nous avons des politiques fondées sur nos valeurs et nos intérêts, qui guident nos agissements dans des circonstances précises. Les autres échelons de la société ont également des politiques :

Les particuliers adoptent des politiques :

« Je ne fais pas monter les auto-stoppeurs. » ... intérêt —> sécurité personnelle

« J'achète toujours chez des commerçants locaux. » ... valeur —> soutenir sa propre collectivité

Les familles adoptent des politiques :

« Nous disons toujours le bénédicité avant le souper. » ... valeur —> spiritualité

« Nous limitons la durée des appels téléphoniques à 10 minutes. » ... valeur —> respect des besoins des autres

Les organisations adoptent des politiques :

Politiques visant le personnel (embauche, vacances, échelle salariale, taille du bureau, etc.)

Politiques visant le fonctionnement (horaire des quarts de travail, plaintes des clients, gestion des stocks, etc.)

Les gouvernements adoptent des politiques :

Les politiques des gouvernements, également connues sous le nom de politiques publiques ou gouvernementales, guident les décisions et les mesures qui touchent la société dans son ensemble. Les politiques publiques sont élaborées par les ordres de gouvernement fédéral, provincial, territorial et municipal.

Prenez cinq minutes pour penser à une ou plusieurs politiques correspondant aux catégories suivantes :

Politiques individuelles :

Politiques familiales :

Politiques organisationnelles/en milieu de travail :

Mettons maintenant l'accent sur les politiques publiques, les politiques qui guident les décisions et les mesures des gouvernements. Quelles sont les politiques publiques que vous connaissez le mieux? Auxquelles vous participez le plus? Qui vous préoccupent le plus? Quelles politiques ont les plus grandes répercussions sur votre travail? Dans quelle mesure comprenez-vous les politiques publiques, leur contexte et leur dynamique? Le public a-t-il accès aux énoncés de politique? Si elles ne sont pas explicites, peuvent-elles être déduites des objectifs, des principes, des lignes directrices ou des critères des programmes?

3.4 ORIGINES DES POLITIQUES PUBLIQUES

Les questions de politiques peuvent être divisées en deux catégories : celles qui figurent déjà au programme des politiques publiques et celles qui n'y figurent pas. Si une question figure déjà au programme des politiques publiques, cela signifie qu'elle a un profil suffisamment élevé et qu'un processus officiel est vraisemblablement en place. Si une question ne figure pas au programme des politiques publiques, le travail des intervenants ou de la collectivité consiste à fournir des renseignements et à prendre d'autres mesures pour sensibiliser le gouvernement à la question et la faire inscrire au programme.

Gerston (1997) suggère qu'une question sera inscrite au programme des politiques publiques et y restera si elle satisfait à au moins un de trois critères suivants : *portée* suffisante (elle touche un nombre important de personnes ou de collectivités), *intensité* (l'ampleur des répercussions est élevée) et *temps* (elle est soulevée depuis très longtemps).

L'élément déclencheur du processus d'élaboration des politiques peut prendre diverses formes. La réaction à cet élément ou événement peut être réactive, préactive, ou proactive (voir p. 6).

L'élaboration des politiques est *réactive* lorsqu'elle réagit à des problèmes et à des facteurs internes ou externes qui surviennent, parfois de façon imprévue, en cherchant à :

- résoudre des problèmes et des questions;
- calmer les préoccupations des intervenants ou du public;
- réagir aux décisions d'autres gouvernements, ordres de gouvernement, ou ministères dont les mandats sont croisés ou interreliés;
- affecter des ressources financières, des ressources naturelles, etc.;
- réagir à l'attention des médias (généralement défavorable);
- réagir aux crises et aux situations d'urgence.

L'élaboration des politiques est *préactive* lorsque le processus est mis en oeuvre en réponse à des éléments déclencheurs qui ont été reconnus parce que nous examinons le contexte opérationnel, déterminons les problèmes potentiels et les facteurs qui pourraient nous toucher, de même que

prévoyons et préparons des stratégies d'atténuation des risques ou des plans d'urgence, ou les deux, en misant sur les éléments suivants :

- planification
- choix stratégique
- gestion du risque
- détermination de critères
- établissement de priorités
- formation de partenariats

Il est très rare que le processus officiel d'élaboration des politiques soit véritablement *proactif*.

Consultez l'étude de cas à l'annexe D pour obtenir des exemples de facteurs déclencheurs de processus d'élaboration de politiques réactif et préactif.

Dans la pratique, la nature du processus d'élaboration des politiques est telle que la grande majorité des décisions stratégiques n'apportent pas de changements significatifs au statu quo. Nous verrons à la section 4 que les principaux intervenants ou les membres clés des collectivités d'élaboration des politiques* considèrent souvent le statu quo comme étant le meilleur scénario et qu'ils sont en mesure de travailler efficacement pour le maintenir.

En raison de la complexité des questions horizontales* et des défis associés à l'élaboration de politiques intégrées, les responsables de l'élaboration des politiques doivent avoir une vue d'ensemble de la situation – une perspective globale qui permet de repérer les causes fondamentales et les symptômes et de s'y attaquer. Cette vue d'ensemble est propice à l'élaboration de politiques proactives qui peuvent permettre à des organisations, à des gouvernements et à la société de changer véritablement d'orientation. À l'heure actuelle, cependant, les politiques véritablement proactives semblent être davantage une vision qu'une réalité.

Les politiques peuvent être influencées par des dirigeants politiques, des ministères, des comités administratifs intersectoriels, des intervenants très influents tel qu'un groupe de lobbying du secteur de l'industrie, ou par la collectivité.

3.5 TYPES DE POLITIQUES PUBLIQUES

Il existe deux principaux types de politiques publiques. Une *politique verticale* est élaborée au sein d'une organisation qui a le pouvoir et les ressources nécessaires pour la mettre en œuvre. Une *politique horizontale*, également connue sous le nom de politique intégrée, est élaborée par deux organismes ou plus, qui ont chacun le pouvoir ou la capacité de composer uniquement avec une partie de la situation. La distinction montre dans quelle mesure un mandat est clairement la responsabilité d'un ministère, d'une unité ou d'un organisme, et dans quelle mesure l'entité en

question est capable de s'attaquer à la cause fondamentale du problème avec ses ressources existantes.

3.5.1 Politique verticale

La politique verticale est ce que nous considérons comme la méthode normale ou traditionnelle qui guide la prise des décisions stratégiques. Une politique verticale est élaborée au sein d'une structure organisationnelle unique et généralement prend d'abord la forme d'une politique obligatoire globale, parfois appelée « politique interne » ou « politique-cadre ». Ces décisions sont prises au siège social et guident les décisions subséquentes prises à l'échelle de l'organisation. Au niveau régional, des politiques régionales ou « stratégiques » peuvent être élaborées. Ces politiques convertissent les décisions nationales à l'échelle régionale, en tenant compte du contexte particulier. Finalement, la politique régionale a un caractère suffisamment distinct pour guider la prise de décisions opérationnelles.

Ainsi, dans un contexte de politique verticale, chaque niveau devrait s'inspirer de la politique générale et s'y conformer. Le passage d'une politique générale à une politique particulière permet d'assurer une certaine cohérence. Dans les faits, toutefois, un grand nombre de politiques opérationnelles ne correspondent pas au cadre stratégique obligatoire ou sont visiblement incompatibles avec celui-ci. Le défi pour de nombreuses organisations à l'heure actuelle consiste donc à maintenir une orientation centrale suffisamment ferme pour assurer la cohérence et l'équité, tout en donnant au « personnel des bureaux locaux » assez d'autonomie pour pouvoir adapter les politiques opérationnelles aux besoins locaux et aux valeurs locales.

Un ensemble de poupées russes en bois est une autre exemple qui aide à comprendre le concept de politique verticale traditionnelle. En ouvrant la grande poupée extérieure, on découvre une poupée plus petite à l'intérieur. Celle-ci s'ouvre également et ainsi de suite jusqu'à ce qu'on trouve une petite poupée solide au centre. Cette poupée est le noyau ou le modèle à partir duquel les autres ont été élaborées. En raison de la taille de la petite poupée, son costume n'est pas aussi détaillé que celui des poupées extérieures – en fait, plus la poupée est grande, plus la décoration est élaborée. Toutefois, lorsqu'on observe toutes les poupées, il est évident que le modèle simple de la plus petite poupée est à l'origine des versions plus grandes.

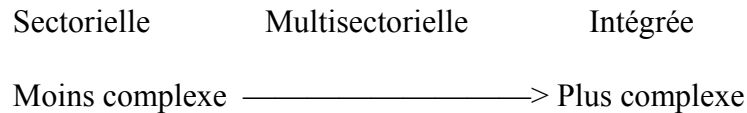
3.5.2 Politique horizontale

La politique horizontale, souvent appelée politique intégrée, est élaborée conjointement par des parties d'une organisation ou au sein de composantes organisationnelles qui occupent des positions hiérarchiques semblables. De nos jours, les questions relatives aux politiques horizontales (parfois connues sous le nom de « questions d'intérêt commun ») et les défis que doivent relever les organisations pour les résoudre de façon efficace font l'objet de nombreuses discussions. [Remarque : voir *Développement des moyens d'action*, p. 4-5]

Les questions horizontales sont inclassables – elles chevauchent les domaines d'activités, elles transcendent les compétences des différents ministères, elles ne respectent pas les

limites établies. De surcroît, elles ne correspondent pas à la définition constitutionnelle du partage des attributions entre les paliers de gouvernement, ni même des attributions de chaque pays. S'attaquer aux questions horizontales est une tâche particulièrement difficile, car nombreux sont les acteurs qui contrôlent le même outil, la même « clé », bien qu'il soit nécessaire de disposer simultanément de toutes les clés pour arriver à un résultat viable. (Bourgon, 1996, p. 31)

Dans le cas présent, les politiques horizontales sont des politiques élaborées conjointement par des composantes organisationnelles ou des secteurs au sein du gouvernement ou de la collectivité d'élaboration des politiques. Il existe trois catégories de politiques horizontales. Une politique élaborée dans un secteur est qualifiée de *sectorielle*. Lorsque plus d'un secteur est concerné, la politique devient *multisectorielle*. Lorsque les groupes qui élaborent une politique sont en mesure de déterminer un objectif prioritaire commun et de travailler ensemble pour obtenir une politique qui s'attaque aux causes fondamentales ainsi qu'aux symptômes, on dit que la politique est *intégrée*.



Les questions horizontales suscitent souvent des réactions maladroites de la part du gouvernement, et à l'occasion, de la collectivité d'élaboration des politiques (Emery et Trist, 1965). Par exemple :

Fragmentation : S'attaquer aux détails plutôt qu'à l'ensemble; souvent le résultat de rivalités de clocher.

Superficialité : Ne toucher que la surface, ne traiter que les symptômes; souvent le résultat d'un manque de ressources ou d'un soutien ou engagement limité.

Dissociation : Refus ou incapacité de voir les liens; vision limitée du monde; d'autres questions plus prioritaires accaparent l'attention et les ressources.

Le Groupe de travail sur les questions horizontales a publié en décembre 1996 un rapport du même nom dans lequel il soulevait les points clés suivants :

- Les questions horizontales (« d'intérêt commun ») obligent les ministères à reconnaître leur interdépendance et à travailler pour l'intérêt du public en général, c.-à-d., travailler coopérativement pour élaborer des politiques solides et intégrées.
- Les tensions sont inévitables puisque les ministres doivent non seulement rendre des comptes aux clients, aux intervenants et aux partenaires, mais ils doivent également s'acquitter de leurs responsabilités collectives à l'égard de l'intérêt public général.

- Le degré d'interdépendance des questions horizontales varie de simple relation à une relation de grande complexité. Un facteur clé est le nombre de ministères ou d'organismes qui ont un mandat ou des intérêts à l'égard d'une question donnée.
- La reconnaissance et la définition d'un problème ou d'une question est une étape critique de l'élaboration d'une politique. C'est à cette étape que nous examinons la nature et la portée d'une question et déterminons dans quelle mesure elle est d'intérêt général.
- Dans la majorité des situations, il y aura un ministère directeur. En cas d'ambiguïté quant au choix du ministère responsable, un organisme central peut être appelé à jouer un rôle de coordination et de direction.
- L'ensemble de la collectivité d'élaboration des politiques doit participer au processus le plus tôt possible. Les consultations sur les questions horizontales sont plus difficiles à mener; de nombreux groupes d'intérêt différents doivent être consultés en vue de définir les questions et de documenter une gamme complète de points de vue.
- Le temps est toujours un facteur à prendre en considération dans l'élaboration des politiques, et c'est davantage le cas lorsque des questions horizontales complexes sont traitées. Le calendrier doit être clair et réaliste. Un temps limité peut se traduire par des changements marginaux.
- L'efficacité d'un système de gestion des questions horizontales dépend du degré de coordination et de collaboration au sein de la collectivité d'élaboration des politiques. Il faut éviter la concurrence et les rivalités de clocher.

Les conditions suivantes sont nécessaires à l'élaboration de saines politiques horizontales :

- personnes compétentes et dévouées ayant des valeurs solides, un bon jugement, de solides connaissances et une bonne compréhension du dossier
- collectivité d'élaboration des politiques collégiale avec des réseaux étendus
- leadership caractérisé par la coopération, la collégialité et la collaboration

En 2001, la Table ronde de recherche-action en gestion horizontale du Centre canadien de gestion (CCG), présidée par James Lahey, a produit un rapport intitulé *De l'effort héroïque au travail quotidien : Les enseignements découlant de la direction des projets horizontaux* (Hopkins et coll., 2001). Le rapport prend note de l'importance de la collaboration entre les ministères et les intervenants ayant des mandats divers et présente les leçons tirées dans un cadre en quatre points : mobilisation des équipes et des réseaux, élaboration d'un cadre commun, édification des structures de soutien et maintien du dynamisme.

3.6 FACTEURS ET CONSIDÉRATIONS CLÉS DE L'ÉLABORATION DES POLITIQUES PUBLIQUES

Il faut garder à l'esprit un certain nombre de facteurs et de considérations durant l'élaboration des politiques. Ces facteurs seront utilisés par d'autres (et nous-mêmes) pour juger si la politique et le processus d'élaboration de la politique sont ou ont été sains.

Intérêt public : Qu'est-ce qui correspond au meilleur intérêt de la société dans son ensemble? Comment arrive-t-on à créer un équilibre entre le bien commun et les intérêts privés ou spéciaux? Le processus est-il pleinement inclusif, particulièrement à l'égard des personnes qui sont souvent laissées de côté ou incapables de participer?

Efficacité : Dans quelle mesure une politique atteint-elle les objectifs convenus?

Efficience : Dans quelle mesure les ressources servent-elles à l'atteinte des objectifs et à la mise en oeuvre de la politique?

Cohérence : Degré d'harmonisation avec les stratégies et les objectifs généraux du gouvernement, ainsi qu'avec le cadre constitutionnel, législatif et réglementaire.

Équité : La mesure dans laquelle la politique favorise l'équité de tous les membres et secteurs de la société. Ce facteur peut être directement associé à des considérations d'intérêt public.

Reflète : Reflétant les autres valeurs de la société ou de la collectivité, telles que la liberté, la sécurité, la diversité, la communauté, la possibilité de choisir et le respect de la vie privée.

Les caractéristiques suivantes constituent un cadre simple pour le bien-fondé d'une politique. Une saine politique publique doit être :

Acceptable du point de vue social : Les citoyens et les groupes d'intérêt ont le sentiment que la politique tient compte des valeurs auxquelles ils sont attachés, par ex., équité, cohérence, justice.

Viable du point de vue politique : La politique a une portée et une profondeur suffisantes et fait l'objet d'un appui général de telle sorte que les représentants élus sont à l'aise avec la décision.

Juste du point de vue de la forme : La politique est conforme à tous les critères scientifiques ou techniques qui ont été établis pour guider ou appuyer la décision.

Les valeurs sont le fondement des politiques publiques – les valeurs des particuliers, des groupes et de l'ensemble de la société. Dans une société démocratique, le défi de choisir et d'affirmer certaines valeurs plutôt que d'autres doit être reconnu et faire l'objet d'une discussion ouverte :

Nous ne pouvons pas expliquer pourquoi il y a de la souffrance dans le monde, mais nous savons comment l'humanité décide que la souffrance touchera certaines personnes

plutôt que d'autres... Puisque c'est en faisant des choix que les sociétés durables préservent ou détruisent ces valeurs qui sont mises en évidence par la souffrance et le besoin. Ainsi sont définies les sociétés, puisque les valeurs délaissées nous informent du caractère d'une société tout autant que les valeurs préservées à grands coûts. [traduction] (Calabresi et Bobbitt, 1978, p. 17)

Il est important de noter qu'une politique, qu'elle soit verticale ou horizontale, devrait être élaborée par une équipe. Le leadership sera attribué au groupe, à l'organisme ou au ministère qui est le plus directement responsable du résultat. L'équipe devrait comprendre les groupes ou les ministères qui sont responsables d'un aspect de la question; des personnes qui possèdent une gamme de connaissances et de compétences; des personnes qui connaissent bien le processus, les intervenants et la collectivité; des représentants des organismes centraux qui ont un pouvoir d'approbation; et les personnes qui sont chargées de la mise en œuvre.

De plus en plus, les intervenants sont invités à joindre les équipes d'élaboration des politiques. Cette approche est compatible avec les concepts de la participation des citoyens et la nouvelle collectivité d'élaboration des politiques, dont nous discuterons plus tard dans ce guide.

3.7 PROCESSUS D'ÉLABORATION DES POLITIQUES : UN APERÇU

L'utilisation du terme *élaboration* peut laisser croire à une démarche claire, progressive, rationnelle et structurée. Même si c'est rarement le cas, nous traiterons le processus d'élaboration des politiques comme s'il s'agissait d'une progression logique en six étapes : définition du problème, précision des objectifs, génération d'options, sélection, mise en œuvre et évaluation. Voici un aperçu du processus. Pour obtenir une description détaillée, consultez l'annexe A.

1. Définition du problème

- (a) reconnaître le problème
- (b) analyser le contexte
- (c) définir le problème
- (d) déterminer les priorités

2. Précision des valeurs et des objectifs

- (a) examiner les valeurs et les objectifs
- (b) préciser les fondements normatifs
- (c) décrire les résultats souhaités
- (d) élaborer les critères et les indicateurs

3. Génération d'options

- (a) mettre l'accent sur les objectifs
- (b) élaborer des solutions de rechange
- (c) penser globalement et en dehors des normes établies

4. Sélection

- (a) utiliser des outils pour évaluer les solutions de rechange
- (b) comprendre les répercussions potentielles
- (c) envisager les solutions de rechange et en débattre
- (d) concilier, faire des compromis, négocier
- (f) décider/recommander
- (g) boucler la boucle

5. Mise en œuvre

- (a) comprendre les facteurs de réussite
- (b) évaluer la capacité
- (c) assigner les responsabilités
- (d) choisir les instruments
- (e) harmoniser
- (f) transférer

6. Évaluation

- (a) surveiller/obtenir des commentaires
- (b) comparer les résultats obtenus et souhaités
- (c) tirer des leçons
- (d) apporter des modifications au besoin

3.8 MISE EN ŒUVRE

Les gouvernements peuvent mettre en œuvre des politiques de différentes façons. C'est ce que nous appelons des *mécanismes d'intervention* ou des *outils d'intervention*. L'énoncé d'une politique décrit les objectifs visés; le mécanisme ou l'outil est le moyen qui permet d'atteindre l'objectif désiré.

Plusieurs aspects de gouvernance peuvent être considérés comme des mécanisme d'intervention, notamment les lois, les règlements, les décrets, les lignes directrices, les normes, les procédures, les programmes, les contributions, les subventions, les taxes et les sociétés d'État. On prétend qu'il est parfois possible de connaître le caractère d'une nation en examinant les outils d'intervention que son gouvernement adopte pour atteindre ses objectifs.

Pour établir un contexte général, certains politicologues classent les outils d'intervention selon un continuum. Une des caractéristiques les plus couramment utilisées pour fonder un tel continuum est le degré de choix (ou le degré de coercition) qui accompagne l'outil en question. Le tableau suivant illustre un continuum de choix fondé sur les travaux de G. B. Doern et R. W. Phidd (1983), dans sa forme modifiée par Michael Howlett (1991).

Faire des choix : un continuum d'outils d'intervention

Comportement personnel	Persuasion	Dépense	Réglementation	Propriété publique
Maîtrise de soi Gérance Conformité volontaire	Discours Conférences Comités consultatifs	Programmes, contributions Subventions Transferts Incitations commerciales	Taxes, tarifs Amendes Incarcération	Sociétés d'État Sociétés mixtes

Minimum <———— (degré de coercition légitime) —————> **Maximum**

Selon Doern, les gouvernements des sociétés démocratiques libérales commencent par adopter les outils les moins coercitifs pour ensuite progresser vers la droite du continuum lorsque les politiques ne sont pas respectées.

3.9 HARMONISATION DES POLITIQUES ET TRANSFERT DE L'INFORMATION

L'harmonisation des politiques et le transfert de l'information sur les politiques, toutes deux menées juste avant la mise en œuvre, sont souvent négligées dans le processus d'élaboration des politiques. (Cette information est tirée de discussions tenues avec Alan Willcocks, directeur du programme de gestion des écosystèmes forestiers, ministère de l'Environnement et de la Gestion des ressources de la Saskatchewan.)

Harmonisation des politiques. L'harmonisation requiert un dernier examen complet de la façon dont la politique, nouvelle ou modifiée, sera intégrée sur le plan de la politique, de la réglementation et des programmes. Comment la nouvelle politique s'intègre-t-elle dans le cadre stratégique actuel? Est-ce qu'elle reconnaît et respecte les mêmes principes fondamentaux? Est-ce que les intervenants et le public sont traités de la même façon?

L'harmonisation doit être verticale et horizontale, c.-à-d. que la nouvelle politique doit correspondre au modèle d'application en vigueur au sein du gouvernement ou du ministère touché, depuis la mise en œuvre des politiques-cadres générales aux politiques opérationnelles, et être compatible avec les politiques des autres gouvernements ou ministères qui ont des mandats semblables ou qui se chevauchent, qui desservent les mêmes régions géographiques ou les mêmes intervenants clés.

Transfert de l'information sur les politiques. Dans quelle mesure les personnes chargées de la mise en œuvre de la politique ou du programme reçoivent-elles le message et ont-elles suffisamment d'information pour bien faire le travail?

Il serait souhaitable que plusieurs des personnes chargées de la mise en œuvre d'une politique participent à son élaboration. Outre cette mesure, les personnes chargées d'appliquer une politique devraient être informées de son contenu, des raisons qui ont mené à son élaboration, du processus d'élaboration, de la participation des intervenants, etc. Il existe plusieurs façons de le faire :

- préparer une autre publication pour présenter cette information aux personnes chargées de la mise en œuvre de la politique;
- donner des ateliers ou des séminaires pour faire connaître la politique au personnel des bureaux locaux. Des séances semblables peuvent être offertes aux différents niveaux administratifs;
- des responsables de l'élaboration de la politique peuvent visiter les bureaux locaux pour discuter avec le personnel de toute difficulté ou préoccupation;
- afficher les questions les plus fréquemment posées (Foire aux questions) sur un site Web;
- donner aux membres de l'organisme l'occasion de participer à des activités d'apprentissage continu en affichant sur un site Web des études de cas, rédigées par le personnel des bureaux locaux, ou en faisant circuler des exemplaires des études.

3.11 QUESTIONS RÉCAPITULATIVES

1. Qu'est-ce qu'une politique publique?
2. Quels sont certains des facteurs déclencheurs courants du processus d'examen ou d'élaboration d'une politique? Quels étaient les facteurs déclencheurs dans le cas de l'Initiative pour la prévention des chutes?
3. En quoi les politiques verticales et les politiques horizontales diffèrent-elles?
4. Quels sont certains des facteurs et des considérations clés du processus d'élaboration des politiques publiques?
5. Énumérez et décrivez les étapes du processus d'élaboration des politiques.
6. Discutez des concepts d'harmonisation des politiques et de transfert de l'information sur les politiques.
7. Qu'est-ce que l'intégration dans le processus d'élaboration des politiques?
8. Décrivez les outils utilisés par les gouvernements pour mettre en œuvre les politiques publiques.

3.12 QUESTIONS DE RÉFLEXION

1. Quels sont les défis liés à l'élaboration horizontale des politiques publiques? Décrivez-en trois. De quelle façon un analyste des politiques pourrait-il relever ces défis?
2. La dichotomie entre l'intérêt public et du secteur privé – le bien de la collectivité par opposition à celui des particuliers – est une partie inhérente de l'élaboration des politiques publiques. Comment cette question est-elle abordée dans le dialogue ou le débat sur les politiques publiques? Citez un exemple pertinent parmi les récents enjeux publics.
3. Quelles mesures sont prises par un gouvernement pour protéger l'intérêt public? Dans quelle mesure la protection de l'intérêt public influe-t-elle sur votre travail?
4. Passez en revue l'étude de cas sur l'Initiative pour la prévention des chutes. Le fondement stratégique de l'initiative est-il clair? Décrivez certains des aspects clés. De quelle façon l'Initiative essaie-t-elle de s'attaquer aux causes fondamentales du problème plutôt que se contenter d'en traiter les symptômes?

4. CITOYENS, INTERVENANTS ET COLLECTIVITÉ D'ÉLABORATION DES POLITIQUES

Les citoyens sont davantage intéressés à participer aux décisions qui les touchent. En outre, le processus d'élaboration des politiques doit de plus en plus tenir compte des commentaires provenant de diverses sources, particulièrement des gens engagés dans le processus ou touchés par une politique.

Au cours des années 1980 et au début des années 1990, les ministères gouvernementaux et d'autres commanditaires ont participé à la formation d'un éventail de groupes d'intérêt, l'ont commanditée ou l'ont financée. De l'avis général, il s'agissait d'un pas dans la bonne direction, permettant ainsi à de nombreuses voix individuelles d'être entendues, formant dorénavant une voix collective, dans un réseau d'élaboration des politiques plus ou moins structuré.

Il est essentiel pour les personnes chargées de l'élaboration des politiques de connaître qui détient des renseignements importants sur une question ou un secteur stratégique, qui sera touché par une décision et qui pourrait être en mesure d'influer sur une décision. Une fois que nous avons cerné ces personnes et compris quels sont leurs intérêts, nous pouvons commencer à envisager quand et comment il serait approprié de les engager dans le processus. Une part importante de l'information présentée dans cette section sur les groupes d'intérêt et la collectivité d'élaboration des politiques est tirée de l'ouvrage de Pross (1986). Les lecteurs devraient également consulter le document *Développement des moyens d'action*, particulièrement les sections sur les moyens d'action personnels, communautaires et des systèmes.

Voici un bref résumé de la présente section.

Les intervenants sont des personnes qui seront ou qui pourraient être touchées par une politique, qui s'y intéressent ou qui ont la capacité d'influer sur le processus d'élaboration de la politique. Il peut s'agir, entre autres, de particuliers, de groupes, de gouvernements, de ministères gouvernementaux, d'associations, d'entreprises, de collectivités, etc.

Les citoyens peuvent chercher à obtenir de l'information de base sur une situation ou sur le processus d'élaboration des politiques, sans pour autant être des intervenants. Après avoir évalué l'information, ces citoyens peuvent manifester un intérêt à l'égard de l'élaboration d'une politique, et ainsi s'auto-déclarer ou s'auto-identifier comme des intervenants.

Le gouvernement peut inviter les citoyens à envisager s'ils sont intéressés ou pas en leur donnant l'occasion de participer au processus. Lorsque le gouvernement veut engager les citoyens dans un dialogue approfondi, il peut tenter de les faire participer au processus. Dans quelles circonstances le gouvernement pourrait-il aller au-delà d'une simple invitation?

Les intervenants et les groupes d'intervenants diffèrent de par leur composition, leurs antécédents, leurs structures, leurs intérêts, leurs moyens d'action et autres caractéristiques déterminantes. L'établissement d'un profil d'intervenant nous aide à comprendre ces caractéristiques. Certains groupes d'intervenants sont des entités collectives formées dans le but de faire valoir les points de vue et les intérêts communs de leurs membres. Ceux-ci sont communément appelés des *groupes d'intérêt* ou des *groupes d'intérêts spéciaux*.

L'ensemble de tous les intervenants est communément appelé la *collectivité d'élaboration des politiques*. On peut représenter la collectivité d'élaboration des politiques sous la forme d'une série de cercles concentriques, où les cercles situés au centre exercent la plus forte influence. Le point central correspond au ministère gouvernemental (ou aux ministères gouvernementaux) qui a la responsabilité principale à l'égard de la question stratégique abordée. Les cercles les plus près du centre représentent les intervenants qui exercent la plus forte influence sur les décideurs. En périphérie se trouvent les citoyens concernés et les groupes non officiels qui ne disposent pas de mécanismes pour participer au processus d'élaboration des politiques. Les « bâtisseurs de ponts » (voir p. 33) jouent un rôle important dans la création des liens entre les cercles concentriques.

4.1 INTERVENANTS

Un intervenant (ou un groupe d'intervenants) est une personne ou un groupe qui est directement préoccupé ou intéressé par une question, qui sera vraisemblablement touché par une décision ou qui est en mesure de l'influencer. Pour déterminer qui est un intervenant, le point de vue d'un particulier ou d'un groupe est souvent un facteur plus important que le point de vue du commanditaire. La détermination ou la représentation des intervenants est souvent fondée sur le lieu géographique, le secteur, les répercussions ou l'intérêt. Les intervenants peuvent être des particuliers, des organismes, des collectivités, des entreprises, d'autres ministères gouvernementaux ou d'autres gouvernements. Il n'y a pas d'exclusions catégoriques automatiques.

Il est essentiel de savoir qui sont les intervenants, comment ils interagissent et quels sont leurs intérêts et leurs préoccupations. Ces renseignements :

- éclairent généralement notre travail
- nous aident à les faire participer d'une façon appropriée et pertinente
- permettent de trouver un équilibre entre les processus de représentation, tels que les comités consultatifs
- permettent de répondre aux besoins de ces intervenants

Le modèle de profil d'intervenant présenté à la section 4.3 vise à aider les utilisateurs à comprendre le point de vue, les intérêts, les besoins et les capacités d'un intervenant. Il a été adapté à partir de documents produits par l'Association canadienne de normalisation.

Nous recommandons d'utiliser ce cadre, ou un cadre semblable, pour aider le personnel à mieux comprendre tous les intervenants.

Examinons maintenant les intervenants en fonction de la complexité de leur organisation – en tant que citoyens, groupes d'intérêt et finalement groupes institutionnels.

4.1.1 Citoyens agissant comme des intervenants

Le pouvoir de chaque citoyen est le fondement de la démocratie. À des époques moins complexes, l'élection de représentants était un moyen pour la majorité des citoyens de participer au sein du gouvernement. Récemment, pour un ensemble de raisons, y compris la diversité du patrimoine culturel et des besoins, valeurs et intérêts des citoyens, cette situation a changé. À l'heure actuelle, les citoyens veulent ardemment participer à tous les aspects de la gouvernance et influencer directement sur les décisions stratégiques – tant de leur point de vue que de celui du gouvernement.

Un des plus importants défis liés à la participation du public auquel est confronté le gouvernement à l'heure actuelle est le besoin de trouver un équilibre entre le point de vue des particuliers et celui des groupes qui peuvent les représenter. Qui manifeste un intérêt? Comment le savons-nous? Souhaitons-nous inclure dans notre analyse des émotions et des opinions non informées au même titre que des opinions fondées sur un examen minutieux des données, des faits et de l'information? Comment pouvons-nous nous assurer que nos processus favorisent pleinement l'inclusion, particulièrement des personnes et des groupes qui peuvent avoir été exclus, intentionnellement ou non, par le passé?

En préconisant l'engagement des citoyens, on reconnaît que ceux-ci peuvent agir à titre d'intervenants et on cherche à les faire participer directement et dans une mesure qui n'était pas possible dans le cadre des consultations publiques plus traditionnelles ou de la représentation globale au travers des groupes d'intérêt et des associations. D'autres renseignements sur l'engagement des citoyens sont fournis à la section 5.

4.1.2 Groupes d'intérêt agissant comme des intervenants

Les groupes d'intérêt rassemblent et représentent des particuliers, des groupes et des organismes qui ont des intérêts, des préoccupations et des points de vue communs. Ils sont l'expression politique de ce que nous sommes et de ce que nous faisons. Pross (1986) décrit les groupes d'intérêt comme des associations de particuliers formées pour regrouper, préciser et promouvoir les intérêts communs de leurs membres.

Nous pouvons plus facilement analyser les groupes d'intérêt si nous les regroupons en secteurs d'intérêt. Les catégories varieront en fonction de la question visée par la consultation publique. Certaines catégories typiques sont les petites entreprises, les secteurs récréatif, industriel, culturel, social et environnemental, de la pêche, et de l'exploitation forestière, les propriétaires,

les contribuables, le développement économique, la défense des droits de groupes défavorisés et le secteur à but non lucratif.

Nous pouvons évaluer le potentiel de participation des groupes d'intérêt dans le processus d'élaboration des politiques en examinant un certain nombre de facteurs, notamment :

- la continuité et la cohésion organisationnelle
 - les axes de responsabilité et de communication
 - la capacité d'activisme à long terme
- la connaissance du commanditaire et l'accès à celui-ci
- la stabilité et le nombre de membres
- la clarté des mandats
- la clarté des objectifs opérationnels

Ces facteurs et d'autres catégories sont discutés plus en détail à la section 4.3, où nous examinons un certain nombre de facteurs associés à l'élaboration d'un profil d'intervenant. Les lecteurs peuvent également consulter le document *Développement des moyens d'action*, « Développement des moyens d'action communautaires liés à l'élaboration des politiques », p. 10.

Les groupes d'intérêt peuvent avoir des structures verticales ou horizontales :

- La géographie est le facteur unificateur des groupes horizontaux. Ces groupes représentent les besoins, les intérêts et les valeurs d'une population locale. Ils seront touchés par un large éventail de questions, généralement limitées à un secteur particulier.
- Les groupes verticaux mettent l'accent sur un sujet ou un secteur précis. Ils représentent les besoins et les intérêts de leurs membres sur une question unique ou sur un éventail de questions relativement étroit. Ils font preuve de leadership et possèdent une expertise dans un domaine précis. Ces groupes ont souvent une structure qui comprend des ramifications nationales, provinciales, régionales et locales.

4.2 INTÉRÊT PUBLIC OU INTÉRÊTS SPÉCIAUX

Lorsque nous discutons des groupes d'intérêt ou élaborons un profil d'intervenant, une distinction importante, bien que difficile à faire, consiste à déterminer dans quelle mesure un groupe représente l'intérêt public ou des intérêts spéciaux. L'intérêt public fait référence au bien commun – les décisions dont profitent la société ou les citoyens en général. Les intérêts spéciaux correspondent aux avantages dont peuvent profiter certaines personnes, certains membres de groupes ou certaines parties de la société. Certains groupes d'intervenants défendent l'intérêt public général; ils ne cherchent pas à s'assurer un avantage individuel ou organisationnel, mais uniquement une décision stratégique qui, à leur avis, profitera à la société

dans son ensemble. Toutefois, la vaste majorité des intervenants défendent leurs propres intérêts, se livrant les uns les autres une concurrence pour obtenir une décision stratégique en leur faveur.

Il est difficile de classer les groupes qui militent en faveur des droits et de l'inclusion des minorités en vue de leur offrir plus de possibilités et d'influence, dans le but de corriger un déséquilibre réel ou perçu dans la société. Dans ces situations, même si un groupe milite activement en faveur de ses propres intérêts, il est possible que les mesures prises en vue de répondre aux besoins de ce groupe servent également l'intérêt public dans la mesure où le résultat permet de renforcer le tissu social.

La défense des droits est la façon la plus courante de promouvoir tant les intérêts spéciaux que l'intérêt public – permettant de verbaliser des valeurs, des points de vue ou des résultats stratégiques particuliers. Toutefois, il existe une autre façon de déterminer l'intérêt du public – par un mélange d'intérêts multiples dans le cadre d'un processus concerté de participation publique, tel que le dialogue sur les politiques publiques (voir la section 5.5 et l'annexe C).

On s'attend à ce que toute organisation qui participe au dialogue sur une politique fasse valoir les opinions de ses membres ou de ses électeurs. Toutefois, le *processus* par lequel ces opinions sont entendues et incorporées peut potentiellement servir l'« intérêt public », du moins en partie. Dans le cadre d'un processus concerté, les intervenants expriment leurs propres points de vue, besoins et préoccupations *et* prennent connaissance des points de vue, des besoins et des préoccupations des autres personnes et groupes. Les groupes travaillent ensemble pour atteindre un consensus sur un résultat qui, autant que possible, répond à leurs besoins collectifs. La force et la qualité du résultat dépendent d'un certain nombre de facteurs importants, notamment l'équilibre et l'importance de la représentation dans le cadre du processus de dialogue sur la politique.

Bien que la collaboration manifestée durant le dialogue sur les politiques publiques puisse donner des résultats impressionnants, il est important de noter que d'autres techniques doivent toujours être utilisées pour s'assurer que toutes les opinions sont entendues.

4.3 PROFIL D'INTERVENANT

Comme nous l'avons mentionné à la section 4.1, nous devons connaître certains détails importants sur les intervenants afin de mieux comprendre leurs intérêts, leurs préférences et leurs moyens d'action. Des renseignements sur les intervenants devraient être recueillis pour chacune des neuf catégories énumérées ci-dessous. Des questions généralement utiles sont suggérées pour chaque catégorie, mais elles peuvent être adaptées selon les circonstances et les situations.

Qui est l'intervenant? Déterminez qui (une personne ou un groupe) est, ou pourrait être, touché par la décision et qui participera au processus. Indiquez les renseignements au sujet des personnes-ressources. Classez les intervenants par secteur ou par région. Prenez soin de favoriser l'inclusion sociale et économique.

Dans quelle mesure l'intervenant est-il lié au processus ou touché par la décision?

L'intervenant est-il directement touché, indirectement touché, intéressé ou non à participer au processus, mais susceptible d'influer sur la décision? S'il est touché, décrivez de quelle façon.

Légitimité. Effectifs et taille de l'organisme, proportion du domaine, mandat pour agir, cohésion interne, dossier/résultats à ce jour – communication, services.

Antécédents et réputation. Décrivez les points de vue et les intérêts sociaux, culturels et économiques des personnes ou de l'organisme, ainsi que leurs antécédents de participation dans des causes semblables. Inscrivez au dossier vos perceptions de l'influence potentielle d'un intervenant sur la décision. Établissez la crédibilité et la visibilité publique ou médiatique de l'intervenant.

Ressources et capacité. Connaissances du domaine, ressources financières et humaines, disponibilité, leadership, gestionnaires, personnel, bénévoles, capacité de recherche.

Renseignements sur l'organisation. Structure, gestionnaires, comités, personnes influentes, liens/alliances, processus décisionnel, processus de planification.

Structure : horizontale, verticale

Lieu : local, régional, national, international

Intérêts et prises de position. Déterminez les intérêts et les prises de position exprimés et représentés par les intervenants et commentez dans quelle mesure ces intérêts et prises de position sont polarisés.

Degré de participation potentiel. Classez les intervenants selon le degré d'intérêt manifesté à l'égard du processus (par ex., engagement, consultation, information ou observation) et déterminez dans quelle mesure leurs ressources et leurs moyens d'action correspondent à ce qu'ils aimeraient faire.

Contraintes potentielles. Les facteurs peuvent comprendre la disponibilité, les besoins spéciaux, le financement, le soutien technique et les conflits d'intérêt potentiels.

Profil d'intervenant – Feuille de travail

En utilisant l'information présentée à la page précédente ou toute autre information que vous jugez importante, remplissez le formulaire suivant pour chaque intervenant.

1. Qui est l'intervenant?

2. Dans quelle mesure l'intervenant est-il lié au processus ou touché par la décision?

3. Légitimité?

4. Antécédents et réputation?

5. Ressources et capacité?

6. Renseignements sur l'organisation?

7. Intérêts et prises de position?

8. Degré de participation potentiel?

9. Contraintes potentielles?

4.4 COLLECTIVITÉ D'ÉLABORATION DES POLITIQUES

Dans la présente section, nous examinons deux façons de concevoir la collectivité d'élaboration des politiques : traditionnelle et nouvelle.

4.4.1 Collectivité d'élaboration des politiques traditionnelle

La présente section s'inspire du document de Pross (1986), qui décrit la collectivité d'élaboration des politiques comme un réseau de particuliers, de groupes, de ministères gouvernementaux, d'organisations et d'organismes qui dictent le processus décisionnel dans un domaine stratégique précis.

Sans les moyens d'action spéciaux de la collectivité d'élaboration des politiques qui lui permettent d'étudier d'autres plans d'action, de débattre du bien-fondé des arguments de ses rivaux et de conclure des ententes administratives pour la mise en œuvre de la politique, le gouvernement aurait beaucoup de difficultés à faire la distinction entre les différentes options stratégiques et à en choisir une ... les groupes de pression [font] partie intégrante de la collectivité d'élaboration des politiques, [avec leur] capacité à évaluer une politique et à élaborer des options. [traduction] (Pross, 1986, p. 107)

Les collectivités d'élaboration des politiques sont formées de deux composantes : les sous-gouvernements et le public attentif.

Le *sous-gouvernement*, qui comprend principalement des organismes gouvernementaux et des groupes d'intérêt institutionnalisés, est au cœur de l'élaboration des politiques. Pour participer à ce niveau, les intervenants doivent disposer de ressources importantes. Les membres du sous-gouvernement sont automatiquement inclus dans des comités consultatifs et des groupes d'experts, sont invités à commenter les ébauches de politiques, participent aux travaux de comités et de commissions chargés d'effectuer un examen à long terme des politiques et ont un accès officieux aux fonctionnaires de l'organisme directeur.

Le *public attentif* est un ensemble peu structuré d'organismes gouvernementaux, d'institutions privées, de groupes de pression, de groupes d'intérêts spéciaux et de particuliers – qui manifestent un intérêt dans un secteur stratégique, mais qui ne consacrent ni temps ni ressources, ou n'ont pas les moyens de le faire, pour communiquer régulièrement leurs points de vue et participer au processus. Pross fait remarquer que les membres du public attentif peuvent être exclus du processus de participation plus central – particulièrement s'ils s'opposent aux tendances prévalentes des politiques. Le public attentif maintient un « processus permanent d'examen des politiques » (Pross, 1986, p. 99) et est la source d'une véritable diversité dans le processus d'élaboration des politiques.

Les structures et les fonctions des collectivités d'élaboration des politiques varient d'un secteur politique à l'autre, tout comme les relations entre les membres d'une collectivité. Le secteur politique et le cadre gouvernemental sont des variables importantes en vue de déterminer la

nature de la collectivité d'élaboration des politiques. Les structures et les fonctions des collectivités d'élaboration des politiques varieront également en fonction du cadre gouvernemental du secteur politique (provincial ou national).

Le sous-gouvernement cherche souvent à reléguer l'élaboration des politiques parmi les procédures de régie interne et techniques, dans le but de réduire l'interférence et préserver le statu quo. Il est possible que les acteurs à ce niveau soient peu ouverts à l'arrivée de nouveaux membres.

Les groupes désirant influencer l'élaboration des politiques dans leur secteur doivent avoir accès aux décideurs et aux principales sources d'information, de même que posséder des connaissances et des compétences particulières leur permettant de comprendre et de travailler dans le contexte de l'administration publique.

4.4.2 Nouveau concept de collectivité d'élaboration des politiques

Le nouveau concept de collectivité d'élaboration des politiques, qui semble être davantage vision que réalité à l'heure actuelle, s'appuie sur une définition générale de la collectivité, une définition qui comprend la collectivité fondée sur le lieu, l'intérêt et les valeurs.

La collectivité d'élaboration des politiques traditionnelle était soit centrée sur le gouvernement, soit dirigée ou du moins sanctionnée et approuvée de façon tacite par le gouvernement, alors que la nouvelle collectivité d'élaboration des politiques a tendance à être plus indépendante et à œuvrer davantage à l'échelle locale. Elle facilite l'accès pour les citoyens et les groupes qui se concentrent sur des enjeux particuliers. De plus en plus, la communication électronique et Internet permettent de lancer et de « démocratiser » les discussions sur les politiques.

La nouvelle collectivité d'élaboration des politiques laisse davantage de place aux particuliers et aux groupes qui possèdent moins de ressources et un pouvoir direct limité, c'est-à-dire des personnes qui ont peu de chances d'atteindre les cercles d'influence au coeur de la collectivité traditionnelle. Les cercles du diagramme illustrant la nouvelle collectivité d'élaboration des politiques sont perméables, de sorte que les citoyens qui ne faisait pas partie de la collectivité peuvent dorénavant s'y joindre s'ils le souhaitent.

Même si la nouvelle collectivité d'élaboration des politiques est plus égalitaire, il ne faut pas conclure que les intervenants qui occupent une place centrale dans la collectivité traditionnelle ont automatiquement perdu le pouvoir. Ce n'est pas le cas, comme le démontre le degré d'influence exercé par les grandes multinationales sur les politiques publiques par l'entremise de leur pouvoir économique et des sanctions prévues dans les accords commerciaux internationaux. Il ne s'agit pas toujours d'une situation gagnant-perdant et il arrive que l'accès au pouvoir et le pouvoir réel augmentent tous les deux.

La nouvelle collectivité d'élaboration des politiques est caractérisée par l'initiation à l'échelle locale des activités et des stratégies de communication – soit une approche ascendante plutôt que

descendante. Les nouveaux participants ont dorénavant davantage les moyens de faire inscrire une question au programme d'élaboration des politiques plutôt que de simplement réagir à un programme créé par d'autres intervenants. Les personnes qui circonscrivent l'enjeu, posent les questions ou définissent le problème, ont une meilleure maîtrise de la discussion.

Les gouvernements qui souhaitent travailler avec une plus vaste collectivité d'élaboration des politiques agiront davantage comme des animateurs et des coordonnateurs, et moins comme des organismes de prestation de programmes et de services. Les bureaux locaux du gouvernement peuvent avoir plus d'expérience en ce qui concerne l'expansion de leurs réseaux d'élaboration des politiques. Les joueurs au centre du diagramme peuvent maintenir une attitude plus traditionnelle et offrir une certaine résistance aux efforts du personnel des bureaux locaux.

Un concept innovateur qui semble jouer un rôle essentiel dans la nouvelle collectivité d'élaboration des politiques est le *bâtitteur de ponts*. Les bâtisseurs de ponts sont en mesure de combler le fossé entre le gouvernement et la collectivité, facilitant ainsi l'échange d'information et le dialogue. Ils ont de bonnes qualités interpersonnelles et de solides compétences en matière de communication, y compris la capacité de promouvoir la collaboration, et peuvent être des personnes qui ont déjà participé au processus et qui comprennent bien les intérêts de la collectivité ainsi que ceux du gouvernement. « 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. » (*Développement des moyens d'action*, p. 6; voir également l'étude de cas à l'annexe A pour obtenir un exemple de l'incidence d'un bâtisseur de ponts efficace.)

La collectivité d'élaboration des politiques reconnaît le besoin de permettre à toutes les voix d'être entendues, respectées et comprises. Un effort spécial est nécessaire pour faire en sorte que les voix des groupes marginalisés soient entendues. Pross (1986) attire l'attention sur la difficulté inhérente suivante :

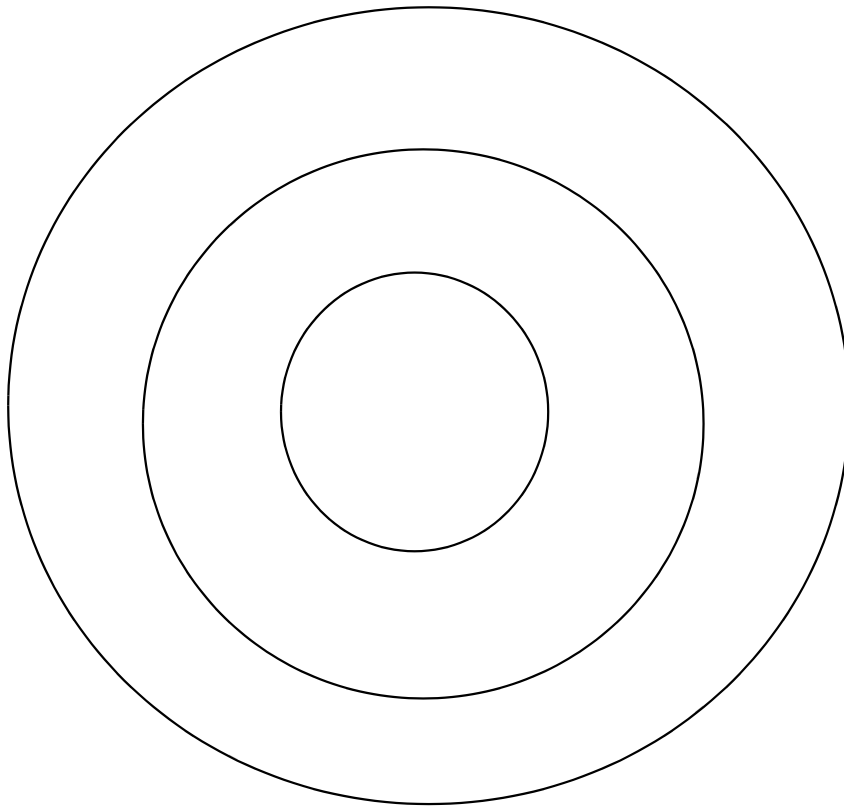
Dans le cas des groupes qui tentent de représenter les personnes défavorisées, ces problèmes sont aggravés. Par définition, les faibles n'ont pas assez de ressources pour maintenir une présence dans les cercles d'élaboration des politiques. Cependant, le manque de ressources ne représente pas leur seule difficulté. Le seul fait d'organiser la représentation des faibles entraîne souvent une transformation des messages que ceux-ci souhaitent envoyer au gouvernement et au public. Les groupes religieux, les organismes de services sociaux, les représentants de professions aidantes, et même les groupes subventionnés qui emploient des gens démunis, ont tous de bonnes intentions, mais éprouvent de la difficulté à s'identifier à ceux qu'ils représentent et à parler en leur faveur. Ils parlent au nom des personnes qu'ils représentent, mais ne parlent pas nécessairement en leur faveur. Ni leur légitimité ni leur mandat ne proviennent des personnes ou groupes qu'ils représentent. La qualité de leur représentation est donc remise en question. [traduction] (Pross, 1986, p. 246-247)

La collectivité d'élaboration des politiques traditionnelle est représentée par trois cercles concentriques. Dans ce diagramme, les particuliers, les groupes, les organismes et les sociétés au centre exercent le plus grand pouvoir. Pour représenter la nouvelle collectivité d'élaboration des politiques, nous suggérons de tracer les cercles à l'aide de lignes discontinues pour illustrer la perméabilité et montrer l'association ou la proximité immédiate des intervenants de la collectivité qui font partie d'un réseau ou d'une sous-collectivité (officielle ou non).

4.5 EXERCICE SUR LA COLLECTIVITÉ D'ÉLABORATION DES POLITIQUES

Pensez à un enjeu que vous connaissez bien, puis énumérez tous les intervenants. Positionnez-les ensuite sur le diagramme suivant formé de trois cercles concentriques perméables, en plaçant les intervenants qui exercent la plus forte influence près du centre. Tenez compte des différents niveaux de pouvoir, d'information et de ressources. Les intervenants qui maintiennent d'étroites communications les uns avec les autres peuvent être associés ou placés les uns près des autres. Ce faisant, vous obtiendrez un diagramme de la collectivité d'élaboration des politiques pour l'enjeu en question.

_____	_____
_____	_____
_____	_____
_____	_____
_____	_____
_____	_____
_____	_____
_____	_____
_____	_____
_____	_____
_____	_____



4.6 QUESTIONS RÉCAPITULATIVES

1. Qui est un intervenant? Quels sont les critères? Qui décide?

2. Quelles sont d'après vous les caractéristiques d'un intervenant typique?

3. Dans quelles circonstances les citoyens sont-ils considérés comme des intervenants? Comment sont-ils traités comparativement aux groupes et aux organismes?

4. Énumérez des exemples de secteurs que les groupes d'intérêt pourraient représenter.

5. Énumérez certaines caractéristiques d'un groupe institutionnel.

6. Décrivez certains changements amorcés au sein de la collectivité d'élaboration des politiques.

4.7 QUESTIONS DE RÉFLEXION

1. Certains groupes d'intérêt sont enclins à être bien gérés et bien organisés, à disposer de ressources suffisantes, etc. Est-ce que cela les rend plus légitimes aux yeux des responsables du gouvernement que les groupes qui se forment spontanément pour faire valoir leur point de vue sur une question unique? Pourquoi? Est-ce qu'ils méritent un traitement différent?

2. Êtes-vous d'accord avec l'énoncé de Pross (dans le présent guide, p. 33) sur les voix des personnes défavorisées? Si cet énoncé est vrai, comment s'applique-t-il à nos représentants élus?

3. Décrivez la collectivité d'élaboration des politiques de l'Initiative pour la prévention des chutes. Quelles sont quelques-unes de ses caractéristiques? Décrivez certains défis potentiels.

5. PARTICIPATION DES CITOYENS ET DE LA COLLECTIVITÉ

La démarche axée sur la participation publique* comprend des politiques, des principes et des techniques qui permettent aux citoyens et aux collectivités – particuliers, groupes et organismes – de participer d’une façon significative à la prise de décisions qui les touchent ou les intéressent.

Dans un contexte de participation publique, tant les voix individuelles que collectives peuvent être entendues – les voix individuelles provenant directement de citoyens qui choisissent d’exprimer leurs points de vue, les voix collectives provenant de collectivités, de groupes d’intérêt ou d’autres organisations en mesure de synthétiser les éléments communs de leurs discours.

Pour que la participation publique soit efficace, les citoyens doivent être informés et au fait du sujet discuté. Ils doivent être prêts à s’engager et être en mesure de le faire – avoir l’intérêt, le temps et la possibilité de participer ou avoir accès aux décideurs. Les citoyens sont seuls responsables de la qualité de leur intervention et sont imputables les uns envers les autres quant à l’utilisation efficace et efficiente du temps et des autres ressources. [Remarque : voir *Développement des moyens d’action*, p. 7-8, sur les moyens d’action personnels.]

Lorsqu’une opinion collective est exprimée, le porte-parole a l’obligation devant l’ensemble de la collectivité de représenter les points de vue communs de manière juste et équitable. Lorsque les processus utilisent des techniques de représentation, on doit trouver le juste milieu entre les intérêts de la collectivité et ceux des citoyens.

Pour que la participation publique soit efficace, le gouvernement ou le commanditaire doit être capable d’élaborer et de mettre en oeuvre des programmes de participation publique. Ils doivent être prêts à écouter et être en mesure de le faire – en cherchant véritablement à connaître et à valoriser les différentes opinions, en faisant un effort spécial pour entendre et comprendre le point de vue des personnes qui, pour diverses raisons, pourraient autrement ne pas être entendues.

Pour que la participation publique soit efficace, tous les participants (citoyens, collectivité et commanditaire) doivent se respecter mutuellement, démontrer leur engagement à l’égard du processus, et avoir la patience et la discipline de travailler ensemble vers une optique partagée et des objectifs communs.

La présente section traitera des sujets suivants :

- la raison pour laquelle le public devrait participer
- différentes formes de participation publique
- les principes fondamentaux d’une saine participation publique

- le processus d'élaboration de la participation publique
- les techniques traditionnelles et nouvelles

5.1 POURQUOI FAIRE PARTICIPER LE PUBLIC?

Même s'il peut sembler plus facile pour le gouvernement et les autres commanditaires de foncer et de prendre eux-mêmes les décisions, ils ont de plus en plus recours à des techniques directes de participation publique pour plusieurs raisons. Par exemple, la participation publique peut aider à :

- améliorer l'efficacité
 - pour bien faire les choses
 - les décisions sont complexes (nous devons comprendre et inclure tous les renseignements, points de vue, besoins et intérêts pertinents)
 - le consentement et l'engagement du public facilitent la mise en œuvre des politiques
 - la participation permet de prendre de meilleures décisions
- répondre à une demande de participation croissante de la part du public
 - les citoyens souhaitent participer à la prise des décisions qui les touchent
 - désir d'un processus décisionnel plus transparent
 - méfiance à l'égard des experts
- résoudre des différends
 - établir des priorités
 - négocier des compromis
 - forger un consensus
- augmenter la responsabilité financière
 - établir des priorités
 - trouver des partenaires
- améliorer les connaissances, la compréhension et la sensibilisation du public
 - partager l'information
 - occasions pour les intervenants d'entendre le point de vue des autres et de mieux comprendre les différents points de vue sur une question
- satisfaire aux exigences de la loi et des politiques
 - accords internationaux et nationaux
 - lois et règlements fédéraux et provinciaux
 - droits spéciaux des peuples autochtones

- établir ou renforcer la légitimité
 - la participation est un fondement de la démocratie
 - contrer le manque de confiance du public à l'égard du « système »
- attribuer les ressources rares

5.2 CONTINUUM DE PARTICIPATION PUBLIQUE

Les processus de participation publique comprennent l'échange d'information, la consultation publique*, l'engagement, les décisions partagées et les compétences partagées. Ces processus forment un continuum fondé sur le degré de participation et le rôle joué dans le processus décisionnel, allant de l'échange d'information (faible collaboration) à la compétence partagée (forte collaboration). Il n'y a pas de limites définitives entre les différents processus; ils s'intègrent les uns aux autres et misent les uns sur les autres.

Continuum de participation publique

Échange d'information	Consultation	Engagement/ dialogue	Décisions partagées	Compétences partagées
Information reçue Information donnée	J'écoute et je parle. Vous écoutez et vous parlez.	Nous parlons et nous nous comprenons.	Nous décidons.	Nous sommes responsables et tenu de rendre compte.

—————> **Collaboration croissante** —————>

Pour choisir le bon type de processus, nous devons comprendre les raisons selon lesquelles il est souhaitable ou nécessaire de faire participer le public. Chaque catégorie de participation publique peut être mise en œuvre au moyen d'une variété de techniques, qui sont présentées à la section 5.5 et discutées en détail à l'annexe C.

Échange d'information :

Objectif : sensibilisation, éducation, échange de points de vue, encourager l'adoption de comportements responsables et favoriser la prise de décisions éclairées.

Techniques : journées portes ouvertes, rencontres avec le public ou les intervenants, sondages, documents de travail, publications et discussion informelle.

Consultation publique :

Objectif : communication bilatérale; obtenir des renseignements, des conseils et des commentaires de la part des intervenants; discussions sur les compromis et les priorités; être mieux informé.

Techniques : conseils consultatifs, rencontres avec les intervenants, groupes de travail, groupes de discussion, ateliers, audiences publiques et demande de rapports.

Engagement/dialogue :

Objectif : exploration approfondie des points de vue, des perceptions et des intérêts axée sur l'écoute et la compréhension mutuelle; exploration des valeurs; et dans certaines situations, forger un consensus.

Techniques : dialogue, technique des débats ouverts, conférence exploratoire sur l'avenir et exploration appréciative.

Décisions partagées :

Objectif : responsabilité partagée, décentralisation du processus décisionnel à l'échelle communautaire, intégration, résolution de différends, attribution des ressources rares et gestion des programmes de façon à respecter et refléter les valeurs communautaires.

Techniques : délégation, autorisation législative, responsabilité et imputabilité, conseils scolaires locaux, conseils d'administration des services de santé locaux et des services locaux aux familles et aux enfants.

Compétences partagées :

Objectif : reconnaître l'affectation constitutionnelle des pouvoirs; reconnaître, respecter et refléter les valeurs communautaires dans les décisions de régie; faire des choix difficiles en matière d'attribution de ressources dans un contexte politique décentralisé.

Techniques : cogestion, partenariats, processus concertés, accords officiels.

5.2.1 Réflexion sur la participation des citoyens

La catégorie intermédiaire du spectre, l'engagement et le dialogue, mérite une attention spéciale. La description suivante tirée d'un énoncé de politique du Bureau du Conseil privé sur la participation des citoyens fait la distinction entre les processus de consultation traditionnels et le processus plus approfondi de participation des citoyens :

La participation des citoyens désigne les processus par lesquels les gouvernements cherchent à encourager les délibérations, la réflexion et l'apprentissage sur les différentes questions aux étapes préliminaires du processus d'élaboration des politiques, au moment où l'accent est davantage mis sur les valeurs et les principes qui encadreront la façon dont une question est abordée. Les processus de participation des citoyens permettent d'examiner les orientations stratégiques qui devraient avoir une forte incidence sur les citoyens; qui abordent des questions controversées, ou qui exigent de faire des choix difficiles ou des compromis; qui explorent des nouvelles questions qui exigent un apprentissage considérable, tant pour le gouvernement que pour les citoyens; et qui trouvent un terrain d'entente en réconciliant des intérêts opposés.

La participation des citoyens diffère qualitativement de la consultation de plusieurs façons, notamment par un accent sur les délibérations et le dialogue approfondis, la recherche d'un terrain d'entente, un plus grand engagement en matière de disponibilité et son potentiel de développement de la capacité civique. Dans ce sens, les processus de concertation doivent être utilisés avec circonspection. (Bureau du Conseil privé, 2000)

L'Entente-cadre fédérale-provinciale-territoriale pour l'union sociale de 1999, qui témoigne du désir du gouvernement et de la collectivité de favoriser une participation plus significative, est discutée dans le document *Développement des moyens d'action*, p. 5.

5.3 FACTEURS ET PRINCIPES IMPORTANTS DE LA PARTICIPATION PUBLIQUE

Tout plan d'élaboration de politiques publiques où le public est appelé à participer devrait tenir compte des facteurs et principes suivants :

- Contexte. Les participants au processus doivent :
 - avoir une vision globale de la situation
 - connaître les objectifs de l'exercice

- Objectifs énoncés. Les processus doivent être guidés par des objectifs clairs :
 - à l’égard des résultats généraux (politique, planification, etc.)
 - à l’égard de la participation publique
 - exprimés par écrit (mandats, lettre préliminaire)

- Attentes claires. Il faut préciser :
 - les rôles et les responsabilités
 - ce que le public peut espérer du gouvernement
 - la personne qui a le pouvoir de décision final

- Processus favorisant l’inclusion. Les processus de participation publique doivent :
 - utiliser des processus adaptés au niveau de rétroaction requis et au temps disponible
 - faire intervenir les bons participants au bon moment
 - donner l’occasion aux personnes directement concernées de s’exprimer et favoriser l’inclusion sociale et économique
 - établir des critères clairs pour la sélection des intervenants
 - déterminer les personnes qui s’intéressent à la décision

- Ouverture. Les facteurs suivants sont importants à l’établissement d’un climat de confiance :
 - honnêteté
 - partage de l’information
 - transparence du processus
 - cohérence
 - éviter les surprises

- Souplesse. Les personnes chargées d’élaborer les processus doivent :
 - connaître les intervenants
 - répondre à divers besoins et préférences
 - être prêtes à recourir à une variété de méthodes pour satisfaire divers intérêts et styles

- Respect des valeurs et points de vue divergents. Les processus efficaces doivent :
 - mettre l’accent sur la compréhension
 - éviter les situations gagnant-perdant ou les processus accusatoires
 - être fondés sur des règles de base bien établies

5.4 CONCEPTION ET MISE EN OEUVRE D'UN PROCESSUS DE PARTICIPATION PUBLIQUE

L'élaboration et la mise en oeuvre d'un processus de participation publique comprend quatre étapes distinctes décrites ci-dessous. (Une description complète du processus est fournie à l'annexe B.)

- 1. Étude préliminaire**
 - (a) analyse de la situation
 - (b) processus décisionnel
 - (c) échange d'information
 - (d) public et intervenants
 - (e) équipe de planification
 - (f) approbation

- 2. Élaboration du plan**
 - (a) établir les objectifs
 - (b) cerner les principaux problèmes et s'y attaquer
 - (c) dresser la liste des intervenants et les faire participer
 - (d) choisir les techniques
 - (e) se préparer à fournir et à recevoir de l'information
 - (f) établir un chemin critique
 - (g) budget, personnel, ressources, logistique, rôles et responsabilités
 - (h) se préparer à donner et à recevoir des commentaires

- 3. Mise en œuvre**
 - (a) suivre le chemin critique
 - (b) appliquer les techniques
 - (c) fournir et recevoir de l'information
 - (d) surveiller les progrès

- 4. Rétroaction**
 - (a) rendre des comptes aux décideurs
 - (b) rendre des comptes aux participants
 - (c) évaluer le processus global

5.5 TECHNIQUES

De nouvelles techniques de participation publique rendent possible l'engagement partagé, un résultat difficile à obtenir avec les techniques traditionnelles. La présente section présente un aperçu des techniques traditionnelles et des nouvelles techniques. Les techniques traditionnelles comprennent les publications imprimées, les rencontres publiques, les journées portes ouvertes, les comités consultatifs, les ateliers, les

rencontres bilatérales et les groupes de discussion. Les nouvelles techniques comprennent les techniques des débats ouverts, les conférences exploratoires sur l'avenir, le dialogue sur les politiques et une gamme de techniques électroniques. Les lecteurs trouveront à la fin de la section un résumé des caractéristiques importantes qui expliquent pourquoi ces nouvelles techniques conviennent particulièrement bien au travail effectué par les citoyens et la collectivité participant à l'élaboration des politiques.

Préparé par Santé Canada, *Politiques et boîte à outils concernant la participation du public à la prise de décisions* (Santé Canada, 2000a) est un document complet et bien conçu qui fournit une grande quantité d'information. Il présente le contexte, la vision, les objectifs, les principes et les processus adoptés par le Ministère et comprend une boîte d'outils d'élaboration et une excellente section finale sur les techniques. Les techniques sont réparties en cinq catégories : les deux premières catégories comprennent des techniques de cheminement de l'information, la troisième, des techniques de consultation, la quatrième, des techniques de participation et la cinquième, des techniques sur la formation de partenariats.

Les techniques classées dans les catégories quatre et cinq sont ce que nous appelons dans le présent guide de nouvelles techniques. En général, ces techniques favorisent davantage le dialogue et la collaboration, en mettant l'accent sur l'exploration des valeurs et l'atteinte d'un consensus sur des résultats partagés dans des situations complexes. Il faut noter que les fonctionnaires et les représentants de groupes communautaires ont de nombreuses occasions d'interagir les uns avec les autres, d'échanger de l'information et de mieux comprendre les opinions et les intérêts de chaque partie. Toutes les activités de consultation et de participation ne sont pas nécessairement officielles.

5.5.1 Techniques de participation publique traditionnelles

La section suivante fournit un aperçu des différents types de techniques disponibles :

Publications. Tout processus de consultation comprend la production de documents publiés, qui peuvent décrire le processus; définir le problème, la question ou la situation; présenter des options; ou inviter directement les lecteurs à faire connaître leurs opinions, leurs intérêts ou les solutions de rechange qu'ils proposent.

Rencontre publique. Séances médiatisées ouvertes à toute personne intéressée par le sujet de la consultation. Les rencontres publiques commencent souvent par la présentation d'un survol technique de la situation et du processus. Par la suite, les membres du public ont la possibilité de faire part de leurs préoccupations ou de poser des questions aux experts.

Journée portes ouvertes. Une journée portes ouvertes permet habituellement de transmettre de l'information sur un projet ou une proposition au moyen d'une série de présentoirs. Le personnel est sur place pour répondre aux questions et apporter des

précisions. Les visiteurs sont invités à faire connaître leurs points de vue avant de quitter les lieux. Des documents d'information peuvent être remis.

Comité consultatif/groupe de travail. Des groupes sont sélectionnés pour représenter différents intérêts et peuvent être appelés à jouer divers rôles, par exemple : établir des priorités, effectuer des examens, formuler des recommandations, élaborer des solutions de rechange, faire des évaluations et fournir de l'assistance. Les groupes consultatifs ont généralement des mandats à long terme, tandis que les groupes de travail sont formés pour de courtes périodes.

Ateliers. Les intervenants sont invités à assister à une rencontre pour passer en revue l'information, définir les enjeux, résoudre les problèmes ou planifier les révisions. En règle générale, les ateliers visent à informer les participants et à résoudre un problème ou à élaborer un produit, tel qu'un plan d'action. La plupart des ateliers sont animés.

Séances d'information à l'intention de publics cibles. Ces séances visent à atteindre des publics cibles qui pourraient tirer profit de présentations privées et personnalisées. Les publics cibles de ces séances d'information peuvent être composés de ministres, de fonctionnaires municipaux, des médias ou de groupes d'intérêts spéciaux.

Groupes de discussion. Des groupes de huit ou dix personnes constitués d'un échantillon représentatif des différents intervenants touchés par une question. Un modérateur dirige une discussion sur les faits, en explorant, entre autres, les sentiments, les valeurs et les préoccupations des participants.

Rencontres bilatérales. L'organisme commanditaire rencontre directement les groupes d'intervenants pour recevoir des commentaires ou discuter des secteurs d'intérêts. Ces rencontres peuvent être utiles si la question abordée suscite beaucoup de controverse.

Ligne téléphonique sans frais. Cette technique offre au public un moyen impersonnel de donner des commentaires, de proposer des idées ou de cerner des problèmes. Lorsqu'une personne appelle, elle peut parler avec un membre du personnel qui discute de la question directement avec elle ou entendre un message enregistré qui l'invite à enregistrer ses commentaires.

Entrevues. Des discussions individuelles avec des membres du public ou des représentants de groupes d'intérêt peuvent permettre aux participants d'obtenir un plus large éventail de renseignements que ceux obtenus par le biais d'un questionnaire. Cette technique peut donc permettre de cerner de nouvelles questions ou préoccupations qui n'avaient pas été envisagées auparavant.

Sondages. Les sondages permettent de recueillir des renseignements, de solliciter des opinions et d'établir un profil des groupes et des personnes concernés. Ils permettent de

fournir de l'information au public et aident à centrer l'attention du public sur certaines questions.

Audiences publiques. Une audience publique est un forum où les intervenants peuvent se prononcer officiellement sur la question abordée. Les présentateurs profitent souvent de l'occasion pour déposer un mémoire. Un groupe d'experts représentant l'organisme commanditaire peut poser des questions au présentateur. Le groupe d'experts soumet généralement un rapport final contenant des observations et des recommandations.

5.5.2 Six nouvelles techniques pour favoriser la participation des intervenants

Si une discussion plus systématique et plus approfondie est nécessaire, quelles techniques pouvons-nous utiliser pour inciter les intervenants à participer? Quelles techniques permettent d'explorer davantage les valeurs, les opinions, les préoccupations et les intérêts et nous aident à communiquer la complexité d'une situation du point de vue du gouvernement?

Vous trouverez ci-dessous une brève description de six nouvelles techniques; consultez les descriptions plus détaillées à l'annexe C. À la section suivante (section 5.5.3), nous résumons les caractéristiques et les propriétés de ces techniques, parmi lesquelles plusieurs visent à promouvoir une approche « systémique ». [Remarque : voir *Développement des moyens d'action*, p. 12-13, pour une discussion sur les moyens d'action des systèmes.]

La **technique des débats ouverts** utilise des séances plénières où les participants s'assoient en cercle et dont le fonctionnement est relativement simple. Des séances en petits groupes sont organisées et dirigées par des participants volontaires. Ce sont également des participants qui rendent compte des discussions menées au sein de leur groupe. Cette technique peut optimiser la créativité, l'énergie, la vision et le leadership de tous les participants, et s'inspire des principes d'égalité et d'inclusion. Elle peut permettre d'établir une orientation stratégique, de planifier ou de lancer un projet et d'élaborer des normes, des critères ou des règlements. Elle permet également d'optimiser le travail en équipe.

Les **conférences exploratoires sur l'avenir** sont des conférences-ateliers où de 40 à 80 personnes conjuguent leurs efforts pour visualiser un avenir souhaité, puis déterminent les étapes que leur organisme doit franchir pour que cette vision devienne réalité. Cette technique considère l'« ensemble du système » et met l'accent sur les discussions autogérées en petits groupes. Elle peut être utilisée lorsqu'une modification de la mission, des fonctions ou de la structure de l'organisme est nécessaire pour résoudre un problème.

La **participation électronique** comprend un large éventail de techniques individuelles, notamment : le courrier électronique, l'affichage d'information sur un site Web, les

babillards électroniques, le clavardage et les forums de discussion, les groupes de dialogue et les communautés virtuelles. Ces méthodes peu coûteuses sont uniquement disponibles aux personnes qui ont accès à un ordinateur et sont pratiques lorsque la collectivité d'élaboration des politiques est dispersée sur une vaste région géographique ou lorsque le partage d'information est important.

Le **dialogue sur les politiques publiques** comporte un travail approfondi et détaillé avec une variété d'intervenants au sein d'un comité ou d'un atelier, généralement pour forger un consensus sur divers points de vue, intérêts et valeurs. Dans le processus d'élaboration des politiques, le dialogue est particulièrement utile à l'étape de la précision des valeurs et des objectifs et durant la sélection des options si des compromis sont nécessaires. La durée du dialogue peut varier de deux semaines à deux ans, souvent à raison de deux jours par mois pendant trois à douze mois. Un échantillon représentatif des intervenants clés, qui comprend souvent le commanditaire, est essentiel.

L'**exploration appréciative** met l'accent sur les aspects positifs d'une situation – possibilités, forces, capacités et compétences manifestes, ressources – et permet de confirmer et d'apprécier les forces existantes et de miser sur celles-ci. L'exploration appréciative est une façon très efficace d'amener les gens à considérer leurs capacités manifestes plutôt que d'énumérer et ressasser les problèmes ou les défis.

Les **cercles d'étude** permettent d'explorer une importante question d'intérêt public de façon démocratique; les participants analysent un problème, élaborent des stratégies et des mesures à prendre et examinent les enjeux selon de multiples points de vue. Les cercles d'étude sont composés de huit à douze membres qui se réunissent régulièrement pendant des semaines ou des mois. Cette technique s'avère particulièrement utile lorsque le processus d'élaboration des politiques aborde les étapes de définition du problème, de précision des valeurs et des objectifs, de génération d'options et de sélection.

5.5.3 Caractéristiques et propriétés des nouvelles techniques de participation publique

Les nouvelles techniques :

- font participer les citoyens ou le public d'une façon plus significative
 - trop d'importance accordée aux intervenants par le passé
 - dissiper les inquiétudes au sujet du corporatisme

- permettent la tenue de conversations plus approfondies sur les valeurs, les croyances, les préoccupations
 - aller au-delà des discussions superficielles
 - élaborer/exposer les fondements communs

- favorisent la collaboration et l'atteinte de consensus
 - viser l'obtention de résultats bénéfiques pour tous
 - mettre l'accent sur la compréhension
- mettent l'accent sur l'avenir souhaité
 - envisager/visualiser l'avenir souhaité
 - mettre de côté les aspects négatifs du passé
- permettent d'apprécier les aspects positifs et de miser les succès antérieurs
 - exploration appréciative
 - choisir les aspects qui serviront à bâtir l'avenir
- accordent aux participants une liberté maximale
 - miser sur les connaissances, les compétences, l'engagement et le leadership des personnes
 - débats ouverts, élaboration par les participants
- permettent d'avoir une vue d'ensemble
 - comprendre l'ensemble du système
 - éviter la fragmentation
- comprennent des techniques peu coûteuse/ayant un impact important
 - techniques électroniques : accessibilité, souplesse, diffusion ciblée
 - courrier électronique, groupes de nouvelles, groupes de discussion, pages Web, examen et rétroaction en ligne
- permettent de créer des réseaux d'élaboration de politiques efficaces
 - redéfinir la « collectivité d'élaboration des politiques »
 - communautés d'intérêts, d'identité (spécificité), géographiques
 - information, éducation, apprentissage partagé continu
 - communautés virtuelles
 - entièrement inclusives, les participants représentent leurs propres intérêts

5.6 PARTICIPATION DES CITOYENS ET DE LA COLLECTIVITÉ DANS LE PROCESSUS D'ÉLABORATION DES POLITIQUES

Maintenant que nous avons examiné le processus d'élaboration des politiques et les différentes techniques – traditionnelles et nouvelles – utilisées pour promouvoir la participation publique et l'engagement des citoyens et des collectivités, voyons comment celles-ci pourraient s'agencer.

Pour chacune des six étapes du processus d'élaboration des politiques, comment pouvons-nous faire participer les citoyens et la collectivité? Quels facteurs devons-nous

envisager? Quelles techniques pourraient être efficaces? (Des options pour chaque étape sont présentées à l'annexe A.)

1. Définition du problème
2. Précision des valeurs/des objectifs
3. Génération d'options
4. Sélection
5. Mise en œuvre
6. Évaluation

5.7 QUESTIONS RÉCAPITULATIVES

1. Pourquoi faisons-nous participer les intervenants au processus d'élaboration des politiques publiques?
2. Différents types de participation publique ont été présentés dans un continuum fondé sur le degré de participation. Décrivez les différents types de participation et leur position dans le continuum. Expliquez votre réponse.
3. Quels sont les principes fondamentaux d'une saine participation publique?
4. Énumérez et décrivez brièvement les dix techniques de participation publique les plus couramment utilisées dans votre travail? Dans quelle mesure sont-elles efficaces? Quelles sont leurs forces et leurs faiblesses?
5. Certaines techniques décrites dans le présent guide sont qualifiées de « nouvelles ». En quoi ces techniques diffèrent-elles des techniques plus traditionnelles? Dans quelles circonstances devraient-elles produire de meilleurs résultats?
6. Dans le cadre de l'Initiative pour la prévention des chutes, quelles mesures ont été ou sont toujours prises pour engager les intervenants dans le processus décisionnel?

5.8 QUESTIONS DE RÉFLEXION

1. Envisagez la participation publique du point de vue d'un intervenant. Quelles seraient les caractéristiques d'un bon processus de participation publique? Quels seraient les principes directeurs? Comment seriez-vous traité? Comment vous sentiriez-vous après avoir participé?

2. Examinez dans quelle mesure les facteurs suivants pourraient influencer sur l'élaboration d'un processus de participation publique. Comment pourraient-ils influencer sur votre mode de fonctionnement? Comment pourraient-ils influencer sur votre choix de techniques?

Temps limité

Contrainte budgétaire

Conflit intense entre les intervenants

Récente attention non désirée de la part des médias

Sujet technique complexe

Mécontentement de certains intervenants à l'égard du gouvernement

Méfiance à l'égard du gouvernement

6. CONCLUSION

Dans le présent guide, nous avons examiné le processus d'élaboration des politiques en mettant l'accent sur l'élaboration des politiques horizontales et l'inclusion des intervenants et de la collectivité d'élaboration des politiques. La complexité de l'élaboration des politiques horizontales et l'intégration à part entière des participants sont des défis inhérents au processus auxquels sont confrontés de nos jours tous les ordres de gouvernement.

Nous avons commencé par définir le contexte et essayer de comprendre la situation, puis nous avons examiné les éléments fondamentaux et les étapes du processus d'élaboration des politiques. Nous avons accordé beaucoup d'importance à la connaissance des intervenants et de la collectivité d'élaboration des politiques, ainsi qu'aux processus qui leur permettent de participer à l'élaboration des politiques.

Les questions à la fin de chaque section ont été préparées en tenant compte des horaires chargés et des lourdes charges de travail de nombreux fonctionnaires. Elles visent à servir d'aide-mémoire et à favoriser l'acquisition de connaissances (questions récapitulatives), ainsi qu'à stimuler une réflexion plus globale sur les aspects de l'élaboration des politiques publiques et de la participation des intervenants dans le but de vous inciter à explorer davantage les domaines liés à votre travail (questions de réflexion).

Conformément à ce qui est mentionné dans l'introduction, de nombreux facteurs font en sorte qu'il est de plus en plus important pour les fonctionnaires d'être informés et capables de participer à des processus d'élaboration des politiques axés sur l'inclusion, et peut-être même de les concevoir et de les diriger. Quel que soit votre rôle au sein du processus d'élaboration des politiques, nous espérons que le présent guide sera une ressource utile.

ANNEXE A

LE PROCESSUS D'ÉLABORATION DES POLITIQUES

L'utilisation du terme *élaboration* peut laisser croire à une démarche claire, progressive, rationnelle et structurée. Même si c'est rarement le cas, nous traiterons le processus d'élaboration des politiques comme s'il s'agissait d'une progression logique en six étapes : définition du problème, précision des objectifs, génération d'options, sélection, mise en œuvre et évaluation.

APERÇU

- 1. Définition du problème**
 - (a) reconnaître le problème
 - (b) analyser le contexte
 - (c) définir le problème
 - (d) établir les priorités

- 2. Précision des valeurs et des objectifs**
 - (a) examiner les valeurs et les objectifs
 - (b) préciser les fondements normatifs
 - (c) décrire les résultats souhaités
 - (d) élaborer les critères et les indicateurs

- 3. Génération d'options**
 - (a) mettre l'accent sur les objectifs
 - (b) élaborer des solutions de rechange
 - (c) penser globalement et en dehors des normes établies

- 4. Sélection**
 - (a) utiliser des outils pour évaluer les solutions de rechange
 - (b) comprendre les répercussions potentielles
 - (c) envisager les solutions de rechange et en débattre
 - (d) concilier, faire des compromis, négocier
 - (f) décider/faire des recommandations
 - (g) boucler la boucle

- 5. Mise en œuvre**
 - (a) comprendre les facteurs de réussite
 - (b) évaluer la capacité
 - (c) assigner les responsabilités
 - (d) choisir les instruments
 - (e) harmoniser
 - (f) transférer

6. Évaluation

- (a) surveiller/obtenir des commentaires
- (b) comparer les résultats obtenus et souhaités
- (c) tirer des leçons
- (d) apporter des modifications au besoin

PROCESSUS D'ÉLABORATION DES POLITIQUES

Voici une discussion plus élaborée de chacune des six étapes du processus d'élaboration des politiques.

1. Définition du problème

a) *Reconnaître ou cerner le problème*

- Le système d'élaboration des politiques agissant comme un premier dispositif d'avertissement.
- Définition préliminaire.

b) *Analyser la situation*

- Que se passe-t-il?
 - faits, données, information,
 - points de vue, perspectives.
- Quelles circonstances entourent la question?
- Avoir une vision d'ensemble :
 - regarder par la bonne extrémité du télescope.
- Évaluer la situation au sujet du risque ou du risque perçu, de la complexité technique, de la compétence, de la nature du différend, de l'importance du différend, de l'importance et des intérêts du secteur, des limites géographiques, des incidences financières, de l'intérêt des médias, des consultations publiques en cours et de l'inclusion sociale et économique.
- Sollicitons-nous l'aide de la collectivité d'élaboration des politiques?

c) *Définir le problème*

- Confirmation/modification.
- Essence, clarté progressive.
- Besoin de comprendre et d'inclure des perspectives multiples.
- Les préoccupations de tous les intervenants doivent être exprimées.
- « Il est préférable d'avoir partiellement raison plutôt que d'avoir complètement tort. »

d) *Déterminer la priorité générale à l'égard de ce problème*

- Prendre des mesures, ou non, s'informer davantage, surveiller.

Possibilités de participation de la collectivité d'élaboration des politiques

Besoins : Partage d'information bilatéral – données, opinions, perspectives et intérêts

Techniques : Rencontres, publications, sondage, journée portes ouvertes, groupe de discussion, comité consultatif

2. Précision des valeurs et des objectifs

a) *Examiner les valeurs et les objectifs des intervenants et de la société*

- Multiples, contradictoires, en évolution.
- Maintenus par tous les acteurs.
- Existe-t-il une plate-forme ou un cadre stratégique général pour fournir de l'information et décrire le contexte?

b) *Préciser le fondement normatif*

- Comprendre les valeurs de la société qui doivent être examinées et incluses dans les politiques et/ou respectées au cours du processus d'élaboration des politiques.
- Y a-t-il des valeurs convenues pour aider à guider notre réflexion?

c) *Décrire les résultats souhaités*

- Déterminer clairement les objectifs et les moyens de les atteindre.
- À quoi voulons-nous que le résultat ressemble quand nous aurons réussi?

d) *Établir les critères et les indicateurs*

- Doivent être élaborés à cette étape pour permettre la surveillance, le cas échéant, et faire en sorte que l'évaluation soit significative.
- Critère : une norme (mesure) qui permet de juger la précision, la qualité ou le résultat de quelque chose.
- Indicateur : montre dans quelle mesure un critère est satisfait.

Possibilités de participation de la collectivité d'élaboration des politiques

Besoins : Partage d'information bilatéral – données, opinions, perspectives et intérêts

Techniques : Rencontres, publications, sondage, journée portes ouvertes, groupe de discussion, comité consultatif

3. Génération d'options

a) Si nos objectifs ne sont pas clairs, il peut être trop tôt pour tenter de trouver des façons de les atteindre.

b) *Formulation des solutions de rechange*

- Innovation et créativité.
- Remue-méninges.
- Recherche.
- Expérience.
- Essais et erreurs.

c) *Sortir des sentiers battus*

- Au-delà du paradigme existant des politiques.

Possibilités de participation de la collectivité d'élaboration des politiques

Besoins : Idées, possibilités, innovation et créativité

Techniques : Rencontres, publications, comité consultatif, atelier, conférence exploratoire et débats ouverts

4. Sélection

a) *Utiliser des outils pour évaluer les solutions de rechange*

- Analyse coûts-avantages.
- Évaluation des répercussions sociales.
- Évaluation des répercussions environnementales.

b) *Comprendre les répercussions potentielles*

- Élaborer des données comparatives sur les avantages et les inconvénients, les points de vue des intervenants et les répercussions probables.
- Déterminer l'intérêt public, évaluer les valeurs sociétales, l'efficacité et l'efficience, l'inclusion sociale et économique.

c) *Examiner les solutions de rechange et en débattre*

- Concilier, faire des compromis, négocier.
- Intérêt plutôt que prises de position.
- Comprendre les besoins des intervenants.
- Recherche de consensus et collaboration.

d) *Boucler la boucle avec les intervenants*, spécialement s'il n'a pas été possible de tenir compte de leurs points de vue et de leurs intérêts.

Possibilités de participation de la collectivité d'élaboration des politiques

Besoins : Information, points de vue, perspectives et priorités

Techniques : Rencontres, publications, ateliers, comité consultatif, sondage et groupes de discussion

Besoins : Analyse en fonction des critères, établissement des priorités, compromis

Techniques : Recherche de consensus et négociation axée sur les intérêts

5. Mise en œuvre

a) Le succès d'une politique dépend d'un certain nombre de facteurs, incluant l'appui des politiciens, de l'administration publique, des intervenants et des citoyens; du financement adéquat; du leadership et de la direction; de la clarté des buts et des objectifs; et d'une administration efficiente et efficace.

b) *Conférer des responsabilités pour l'exécution de la politique*

c) *Évaluer la capacité de la structure existante de l'organisme*

d) *Choisir les outils et les mécanismes :*

- Éléments incitatifs et dissuasifs sur le plan financier.
- Lois, règlements, lignes directrices.
- Projet de programme.
- Entreprise publique.
- Conformité volontaire au code de pratique sur les partenariats.

e) *Assurer l'harmonisation dans le contexte stratégique et législatif existant*

f) *Transfert des responsabilités au personnel opérationnel* en organisant des ateliers, en publiant des lignes directrices, en affichant les questions les plus fréquemment posées et des études de cas sur des sites Web, en organisant des visites des bureaux locaux par les responsables de l'élaboration des politiques.

Possibilités de participation de la collectivité d'élaboration des politiques

Les possibilités sont généralement plus limitées qu'aux autres étapes du processus d'élaboration des politiques publiques. Toutefois, il faut noter que cette situation change à mesure que les tendances actuelles de transfert des responsabilités et de décentralisation se concrétisent.

6. Évaluation

a) *Surveillance et rétroaction*

- Élaborer des critères et des indicateurs pour l'établissement des programmes et l'éclaircissement des objectifs.
- Élaborer des moyens pour déterminer l'évolution de la conjoncture.
- Connaître les facteurs et les variables clés.
- Être prêt à faire face à des conséquences inattendues.

b) *Comparaison des résultats obtenus et des résultats souhaités*

- Quelle est la gamme de résultats acceptable?
- Que ferons-nous si... (plan d'urgence en place?)

c) *Apprentissage*

- Rétroaction continue.
- Essentiel pour les comportements adaptatifs.
- Apprentissage en double boucle, qui remet en question les hypothèses sous-jacentes fondamentales.

d) *Volonté et capacité de modifier la politique au besoin*

Possibilités de participation de la collectivité d'élaboration des politiques

Besoins : Collecte de données, évaluation en fonction des critères et apprentissage partagé

Techniques : Comités, ateliers et sondage

ANNEXE B

CONCEPTION D'UN PROCESSUS DE PARTICIPATION PUBLIQUE

SOMMAIRE

1. Étude préliminaire

- (a) analyse de la situation
- (b) processus décisionnel
- (c) échange d'information
- (d) public et intervenants
- (e) équipe de planification
- (f) approbation

2. Élaboration du plan

- (a) établir les objectifs
- (b) cerner les principaux problèmes et s'y attaquer
- (c) dresser la liste des intervenants et les faire participer
- (d) choisir les techniques
- (e) se préparer à fournir et à recevoir de l'information
- (f) établir un chemin critique
- (g) budget, personnel, ressources, logistique, rôles et responsabilités
- (h) se préparer à donner et à recevoir des commentaires

3. Mise en œuvre

- (a) suivre le chemin critique
- (b) appliquer les techniques
- (c) fournir et recevoir de l'information
- (d) surveiller les progrès

4. Rétroaction

- (a) rendre des comptes aux décideurs
- (b) rendre des comptes aux participants
- (c) évaluer le processus global

ÉLABORATION D'UN PROCESSUS DE PARTICIPATION PUBLIQUE

1. Étude préliminaire

L'établissement d'un plan préliminaire comporte une analyse de la situation, c'est-à-dire que nous devons examiner ou déterminer les particularités du processus décisionnel; les

principaux enjeux que nous risquons de rencontrer au cours du processus; l'information devant être fournie au public aux différentes étapes du processus décisionnel; les destinataires de cette information; la composition d'une équipe de planification; et le moyen d'obtenir l'approbation de l'organisme.

a) *Analyse de la situation*

- Quelles circonstances ont rendu nécessaire la prise d'une décision? S'agit-il d'une question stratégique, d'une nouvelle loi ou d'un nouveau règlement, de l'élaboration d'un programme ou d'un projet, d'un problème à résoudre, ou d'un mandat législatif?
- Peut-on prévoir des problèmes majeurs concernant les facteurs socioéconomiques et politiques, la perception du public, les questions connexes, les consultations actives?
- En ce qui concerne la situation, peut-on évaluer le risque ou le risque perçu, la complexité technique, la présence de différends, l'importance et l'intérêt du secteur et les limites géographiques?

b) *Processus décisionnel*

- Quel est l'objectif du processus?
- Quelles étapes distinctes composent le processus décisionnel?
- Un processus décisionnel comporte souvent plusieurs éléments fondamentaux : définition/détermination des objectifs, génération de solutions de rechange, analyse et sélection, mise en œuvre et surveillance et évaluation.
- Prévoir la durée du processus décisionnel et de la participation publique.
- Évaluer les besoins financiers et en ressources humaines.

c) *Échange d'information* – source, contenu et durée du cheminement de l'information

- Est-ce que de l'information doit être fournie par les participants?
- Quelle information?
- À quelle(s) étape(s) du processus?
- Est-ce que les participants auront besoin d'information?
- Quelle information?
- À quelle(s) étape(s) du processus?
- Comment les commentaires seront-ils traités?

d) *Public et intervenants*

- Quels intervenants/membres du public peuvent fournir l'information recherchée?
- Quels intervenants/membres du public devraient participer au processus?
- Quels critères devraient être utilisés pour sélectionner les participants?
- À quelle étape du processus les intervenants clés devraient-ils commencer à participer?

- Si la réponse est « maintenant », établir un comité consultatif d'intervenants pour aider à élaborer (et peut-être mettre en œuvre) le processus.

e) *Équipe de planification*

- Choisir les bonnes personnes : domaine fonctionnel; capacités et compétences, c.-à-d., planification, qualités interpersonnelles, communication, animation, etc.; connaissance du problème ou des intervenants; expérience en matière de consultation publique.

f) *Approbation*

- Quel est le mécanisme d'approbation permettant d'engager l'organisme dans ce processus?

2. **Élaboration du plan**

Pour élaborer un plan de consultation publique, il est nécessaire de : comprendre les objectifs du processus décisionnel et élaborer des objectifs connexes pour le processus de consultation; veiller à ce que les principaux problèmes soient reconnus et examinés; préciser comment les intervenants seront sélectionnés, quels intervenants seront invités à participer et à quelle étape du processus; préciser quand et comment le public participera au processus; indiquer les techniques de consultation choisies pour répondre aux besoins du processus et des intervenants; déterminer le format dans lequel l'information sera présentée; préciser le chemin critique pour l'exécution des étapes du processus; déterminer les ressources financières, humaines et logistiques requises; et indiquer les mesures prises pour faciliter la rétroaction entre les intervenants et les responsables de la consultation publique.

a) *Établir les objectifs*

- Aperçu du processus décisionnel.
- Quels sont les résultats souhaités de la consultation publique?
- Quelle information, à quelles étapes du processus?
- Formuler un énoncé clair du problème ou de la question.

b) *Cerner les principaux problèmes et s'y attaquer*

- Tels qu'ils ont été déterminés au cours de l'analyse de la situation durant l'étude préliminaire, de la conception, en tenant compte de l'information additionnelle fournie par un comité consultatif d'intervenants, s'il un tel comité existe.

c) *Dresser la liste des intervenants et les faire participer*

- Élaborer un profil de chaque intervenant.
- Utiliser l'information contenue dans le profil pour sélectionner les intervenants, en examinant certains facteurs : intervenants touchés ou intéressés par l'enjeu, inclusion sociale et économique, équilibre, ressources, représentation, capacité et antécédents.

- Les intervenants peuvent être repérés et choisis par le personnel de l'organisme commanditaire ou par des tiers, ou ils peuvent se proposer eux-mêmes.

d) *Choisir les techniques*

- Atteindre des objectifs précis aux étapes clés du processus décisionnel.
- Sélectionner les techniques les plus appropriées pour atteindre l'objectif du processus décisionnel et répondre aux besoins des intervenants.
- Un format courant de consultation publique comporte les éléments suivants :
 - contribution du public à l'étape de la définition du problème; description de la situation actuelle;
 - quels sont mes problèmes? qu'est-ce que j'aimerais qu'il se passe?;
 - le commanditaire prépare un document sur les options en se fondant sur les commentaires des intervenants et pose la question suivante : « Laquelle de ces options préférez-vous et pourquoi? »;
 - le commanditaire prépare la version finale du document ou du plan d'action et la soumet au public une fois de plus aux fins d'examen et de commentaires.
- Une technique qui s'avère efficace pour un groupe ne le sera pas nécessairement pour un autre groupe.

e) *Se préparer à fournir et à recevoir de l'information*

- Quelle information voulez-vous communiquer aux participants? Dans quel format? Comment cette information s'intègre-t-elle dans le processus décisionnel?
- Demander aux participants l'information recherchée :
 - sélectionner un format qui facilite l'analyse;
 - l'analyse devrait aider le commanditaire à comprendre les opinions et les sentiments des intervenants et du public (déterminer les intérêts);
 - une bonne analyse permet de générer de l'information qui peut ensuite être évaluée.
- Les catégories de renseignements doivent être établies à l'avance en fonction des connaissances et de l'expérience antérieures :
 - les catégories peuvent être modifiées en fonction des résultats obtenus;
 - cette analyse est davantage un art qu'une science.

f) *Établir un chemin critique*

- Une chronologie des étapes illustre la progression du processus.
- Un chemin critique comprend plusieurs catégories dont celles énumérées ci-après, avec entre autres, les dates, les lieux, les coûts et les responsabilisés du personnel. Il ne s'agit pas de la description détaillée d'un processus mais d'un exemple.

Dates préliminaires :

Date : transmission d'information sur le processus
annonces dans les journaux
affiches
communiqués de presse

Dates de l'étape I :

Date : publication d'un document de travail
version papier et électronique (site Web)

Date : échéance pour les réponses écrites au document de travail
affichage de la version électronique des questions sur le site Web

Dates : journées portes ouvertes pour les collectivités locales

Dates : séances d'information à l'intention des intervenants clés exclusivement
séances d'information à l'intention des représentants des ministères
gouvernementaux exclusivement

Date : fin de la période de commentaires de l'étape I; début de l'analyse de
l'information

Date : envoi du document de rétroaction aux intervenants qui ont participé à l'étape I

Date : le personnel se fonde sur les résultats de l'étape I pour préparer un document
sur les options

Dates de l'étape II :

Date : publication du document sur les options
envoyé automatiquement à tous les participants de l'étape I

Date : ateliers pour les multiples intervenants
ligne téléphonique sans frais
version électronique du document papier accessible sur le Web

Date : fin de la période de rétroaction de l'étape II; début de l'analyse de
l'information

Date : rétroaction aux intervenants sur les résultats de l'étape II

Date : utilisation des résultats de l'étape II pour préparer la version finale du
document sur la décision

Date de l'étape III :

Date : envoi de la version finale du document sur
la décision aux intervenants aux fins d'examen

Date : ateliers, rencontres, séances d'information, etc.

Date : fin de la période de rétroaction de l'étape III; début de l'analyse de
l'information

Date : décision du ministre, annonce publique, mise en œuvre

Date : publication de la version finale de la décision

Date : dernière rétroaction et remerciements aux participants

g) *Budget, personnel, ressources, logistique, rôles et responsabilités*

- Les membres de l'équipe de mise en œuvre et de l'équipe d'élaboration sont-ils les mêmes?
- Un budget raisonnable a-t-il été prévu?
- Des ressources humaines et d'autres ressources sont-elles disponibles?
- La planification logistique comprend la location des salles de conférences, les besoins de matériel audiovisuel, les rafraîchissements et le transport.
- Les rôles et les responsabilités sont-ils clairs? Qui animera les séances?
- Qui fournit l'information technique? À qui incombe la responsabilité globale du résultat final?

h) *Se préparer à donner et à recevoir de la rétroaction*

- Retour de l'information aux décideurs.
- Retour de l'information aux membres du public/intervenants.
- Qui est responsable?
- De quelle façon la rétroaction sera-t-elle communiquée aux intervenants? Document sommaire, bulletin, site Web?

3. Mise en œuvre

À bien des égards, la partie difficile du processus est terminée. Nous sommes maintenant récompensés pour les heures de travail consacrées à la planification minutieuse et détaillée alors que l'équipe de mise en œuvre entreprend les quatre étapes suivantes :

a) *Suivre le chemin critique*

- Il s'agit du plan de mise en œuvre du processus. Il indique l'ordre d'exécution des étapes, les liens entre chaque étape, et comment les besoins particuliers des différents groupes d'intervenants et du public sont comblés.

b) *Appliquer les techniques*

- La mise en œuvre des techniques selon une séquence qui intègre des activités de surveillance et d'évaluation.
- Les techniques peuvent devoir être modifiées si les mesures prévues ne permettent pas d'obtenir les résultats souhaités.

c) *Recevoir et fournir de l'information*

- Organiser et analyser; évaluer l'information et l'incorporer aux étapes suivantes; transmettre des commentaires aux participants; se préparer à modifier la méthode d'analyse en fonction du contenu des communications des intervenants.

d) *Surveiller le processus*

- La surveillance doit être continue.

- On doit s'assurer que le processus atteint les objectifs convenus, y compris la participation des publics cibles et la mise en œuvre de la politique conformément aux principes de l'équité, de l'ouverture, de l'inclusion, etc.
- Mener une enquête de fin de processus pour évaluer la satisfaction du public ou des intervenants à l'égard du processus et des résultats finaux.
- Nous commençons le processus en planifiant et nous en ressortons plus avisés.

4. **Rétroaction**

Les dernières étapes du processus consistent à rendre compte aux décideurs sur les résultats de la consultation; à fournir des commentaires aux intervenants et à les remercier de leur participation; à évaluer le processus et faire en sorte que l'équipe puisse profiter de l'expérience.

a) *Rendre compte aux décideurs*

- Un résumé des opinions des intervenants sur les différents sujets commentés est préparé et transmis aux décideurs dans un format prédéterminé, c.-à-d., options, mesures recommandées, etc.
- Les gestionnaires supérieurs peuvent poser les questions suivantes :
 - quels intervenants ont participé au processus?;
 - quels étaient les enjeux clés et les options préférées?;
 - dans quelle mesure les intervenants étaient-ils satisfaits du processus (résultat de l'enquête finale)?

b) *Rendre compte aux participants*

- Boucler la boucle :
 - remercier ceux et celles qui ont participé au processus;
 - préparer un rapport final sur le processus qui décrit brièvement les résultats obtenus;
 - communiquer directement avec les groupes ayant déployé des efforts spéciaux ou collaboré au processus, ou méritant des remerciements pour d'autres raisons;
 - possibilité de transmettre des commentaires ciblés à des personnes et des groupes particuliers;
 - possibilité de citer comme source de référence une contribution particulière et de montrer de quelle façon elle a été utilisée ou d'expliquer pourquoi elle n'a pas été incluse dans le rapport final.

c) *Évaluer le processus global*

- L'équipe de consultation publique examine l'ensemble du processus pour évaluer les éléments suivants :
 - satisfaction du public;
 - appui du public à l'égard des décisions;
 - compréhension de la situation de la part du public;
 - satisfaction du ministère;
 - leçons tirées par l'équipe.

ANNEXE C NOUVELLES TECHNIQUES

1. TECHNIQUE DES DÉBATS OUVERTS

Format de base : Séances plénières où les participants s’assoient en cercle; quelques règles simples; séances en petits groupes organisées et dirigées par des participants volontaires qui s’occupent également de faire le compte rendu des discussions menées au sein de leur sous groupe; présence/participation au choix.

Objectif : Optimiser la créativité, l’énergie, la vision et le leadership de tous les participants – une démarche fondée sur l’égalité et l’inclusion.

Utilisations : Planifier l’avenir d’un organisme ou d’une collectivité; établir une orientation stratégique; planifier ou lancer un projet; élaborer des normes, des critères ou des règlements; optimiser le travail en équipe.

Durée : De quatre heures à trois jours.

Participants : Personnes qui représentent tous les éléments du système. La participation devrait être volontaire, même lorsque la technique est utilisée au sein d’un organisme.

Processus : Nature des débats ouverts : Le cercle est une structure intentionnelle et il est « ouvert et fermé » au cours d’une cérémonie officielle. Le symbole du cercle est essentiel au bon fonctionnement du processus.

La technique des débats ouverts est fondée sur quatre principes de base :

1. Les personnes présentes sont toujours les bonnes.
2. La technique commence toujours au moment opportun.
3. Peu importe ce qui se produit, le résultat est accepté.
4. Lorsque c’est fini, c’est fini.

Une fois les débats ouverts, un tableau d’affichage est utilisé dans un endroit central pour permettre aux gens de communiquer les uns avec les autres sur les sujets qu’ils souhaitent explorer.

La « place du marché » permet aux participants de choisir parmi les sujets suggérés et affichés au tableau d’affichage.

Les participants sont complètement libres de joindre une discussion qui suscite leur intérêt et ils ne sont pas obligés de participer si le sujet ne les intéresse pas.

Principes de conception fondamentaux :

La personne qui propose un sujet peut animer la discussion et préparer un rapport sommaire ou peut demander l'aide d'un membre du groupe pour effectuer l'une ou l'autre de ces tâches. Le rapport est préparé selon le format suivant :

- question ou possibilité abordée
- nom du leader
- noms des participants
- points saillants
- prochaines étapes

Des ordinateurs peuvent être utilisés pour rendre compte des commentaires reçus. Des comptes rendus journaliers des séances sont compilés et publiés du jour au lendemain afin que les participants puissent commencer la journée avec un compte rendu de la journée précédente.

Après une rencontre d'un ou de deux jours, le groupe cherche les points de convergence. Les membres doivent s'entendre sur les mesures qu'ils peuvent et veulent prendre. Les sujets énumérés dans le recueil de compte rendus sont inscrits sur des tableaux de conférence, et les participants les classent ensuite par ordre de priorité. Les mesures porteront principalement sur les sujets qui retiennent le plus l'attention, et les personnes qui ont proposé chacun des sujets de haute priorité sont invitées à diriger des discussions subséquentes. Les discussions de groupe durent entre une heure et une heure et demie. Un rapport final est préparé sur chaque sujet selon le format suivant :

- nom de la personne qui a proposé le sujet de haute priorité
- noms des personnes qui aideront
- prochaines étapes et mesures futures
- ressources nécessaires

La technique se termine par un dernier rassemblement en cercle.

2. CONFÉRENCE EXPLORATOIRE SUR L'AVENIR

(Cette section est tirée de VanDeusen, 2000.)

Format de base : Conférence-atelier axé sur les discussions autogérées en petit groupe.

Objectif : Fondée sur une approche « globale » et une perspective future pour guider la planification actuelle.

Utilisations : Lorsqu'une modification de la mission, des fonctions ou de la structure de l'organisme est nécessaire pour résoudre une question ou un problème, c.-à-d., en tout temps?

Durée : De deux à trois jours.

Participants : De 40 à 80 personnes représentant des groupes d'intervenants. Plus de la moitié des participants peuvent être des représentants internes.

Facteurs clés : Principes directeurs :

- Rassembler tous les représentants du système.
- Mettre en commun les valeurs et les questions dans un contexte personnel et global.
- Mettre l'accent sur la créativité et non sur la résolution de problèmes.
- Mettre l'accent sur l'apprentissage et non sur l'enseignement.
- Favoriser l'équité.
- Reconnaître l'importance de la participation et de la responsabilité personnelles.
- Recourir à des équipes autogérées.
- Élaborer un sens commun.

Si tous les intervenants du système sont présents, l'événement peut comprendre l'élaboration de plans d'action.

Repérer les valeurs et les croyances communes et miser sur celles-ci plutôt que de tenter de susciter un engagement en « résolvant une longue liste de problèmes ».

« Les tâches (...) permettent aux personnes de repérer les fils conducteurs qui se perdent habituellement dans les efforts visant à régler les problèmes opérationnels quotidiens. » [traduction] (VanDeusen, 2000, p. 13)

Lorsqu'un terrain d'entente a été déterminé, les participants sont en mesure de préserver un esprit de collaboration même lorsqu'ils prennent des mesures dans différentes parties du système.

Étapes :

Passé. La détermination d'importants jalons antérieurs permet d'établir une appréciation commune des enjeux et de les mettre en contexte.

Présent. Des tendances et des thèmes importants sont répertoriés : quelle est la réaction des intervenants? Déterminer les forces et les faiblesses du système actuel. Noter les différences, mais ne pas chercher à résoudre les problèmes.

Futur. Les groupes mixtes élaborent et présentent les scénarios d'avenir préférés pour l'organisme ou le thème. L'horizon est souvent de 10 à 20 ans.

Terrain d'entente. Détermination des valeurs et des thèmes communs à tous les scénarios inspirés du cadre de base de planification et d'élaboration unifiées. « Voici ce qui distingue l'exploration de l'avenir des autres démarches de planification stratégique. Un engagement global est obtenu simultanément au travail intellectuel sur le contenu du plan. » [traduction]

Planification des mesures. Des éléments du scénario commun sont transformés en domaines pour la planification d'actions; les participants travaillent en groupe pour élaborer les plans; les ébauches initiales sont mises en commun et des commentaires sont recueillis; les prochaines étapes sont discutées.

Post-conférence : Les groupes ou équipes de travail prennent en charge l'élaboration et la mise en œuvre des mesures.

Réunion d'évaluation. Une réunion d'une demi-journée ou d'une journée complète est organisée un à trois mois après la conférence; les examens annuels sont courants.

Facteurs critiques de succès :

Leadership : les planificateurs de la conférence doivent déterminer les questions principales qui seront abordées au cours de la conférence.

Les équipes d'animation gèrent les vecteurs opérationnels et émotionnels du travail effectué en petit ou grand groupe

L'objectif doit être clair et significatif.

Participation : suffisante pour s'assurer que toutes les perspectives pertinentes (toutes les parties du système) sont représentées.

« La structure de la conférence est très importante. Weisbrod et Janoff (1995) recommandent que les animateurs s'en tiennent aux principes de conception qu'ils ont établis... » [traduction] (VanDeusen, 2000, p. 13)

3. PARTICIPATION ÉLECTRONIQUE

Format(s) de base :	Communication électronique par Internet. Courrier électronique, page Web, sondage électronique, groupes de nouvelles ou de discussion.
Objectif :	Méthode peu coûteuse et souple pour atteindre les citoyens.
Utilisations :	Échange d'information, discussion, dialogue, sondage.
Durée :	Variable.
Participants :	De 2 à ?
Facteurs clés :	Ces techniques exigent que les particuliers aient accès à un ordinateur et aient la capacité de l'utiliser et de travailler en ligne. Voici quelques techniques particulières :

- *provision d'information et de données* – une fonction d'information;
- *courrier électronique* – une démarche d'échange d'information personnalisée, adresses uniques ou multiples;
- *site Web* – possibilité de fournir des documents téléchargeables, tels que des documents de travail, des ébauches de plans et des documents sur les options, et d'obtenir des commentaires immédiats en ligne grâce à un sondage électronique;
- *babillard électronique* – information affichée sur un sujet particulier, etc.;
- *groupe de discussion* – surveillé et dirigé en ligne par un animateur responsable et expérimenté; peut être ouvert ou limité à un certain nombre de participants; l'accès peut être contrôlé par un mot de passe;
- *collectivité virtuelle* – établir un groupe de discussion à accès limité pour un sujet, un problème, une région géographique ou un secteur particulier; les intervenants peuvent parler directement aux autres intervenants.

Les représentants des groupes d'intervenants qui siègent à un comité consultatif pourraient utiliser chacune de ces méthodes pour échanger de l'information avec leurs membres et s'assurer qu'ils sont au fait des discussions et du déroulement du processus.

Les techniques électroniques peuvent fournir un large éventail de renseignements plus ou moins détaillés au moyens de liens-clés et d'hyperliens. Elles sont souples et permettent de répondre à des besoins divers, p. ex., la langue, le temps limité, le potentiel de gestion des connaissances et le renforcement des capacités.

Le troisième niveau de changement possible dans nos vies – la politique – est dérivé du niveau social intermédiaire, puisque la politique est toujours une combinaison de communications et de pouvoir réel. Le rôle des moyens de communication auprès des citoyens est particulièrement important dans la politique des sociétés démocratiques. L'idée d'une démocratie représentative moderne, telle qu'elle a d'abord été énoncée par les philosophes des Lumières, comprenait une reconnaissance d'un réseau dynamique de communications de citoyen à citoyen, connu sous le nom de société civile ou de sphère civile. Bien que les élections soient la caractéristique fondamentale la plus visible des sociétés démocratiques, on présume que ces élections sont appuyées par des discussions parmi les citoyens à tous les niveaux de la société sur des questions importantes pour la nation.

Si un gouvernement souhaite prendre des décisions avec le consentement des gouvernés, le degré de connaissances des gouvernés sur les questions qui les touchent influera fortement sur l'efficacité de ce gouvernement. Les gouvernés acquièrent des connaissances dans la sphère publique dominée par les médias de masse; le problème est que les médias de masse commerciaux, dirigés par la télévision, ont pollué avec des images attirantes, fausses et souvent violentes une sphère publique qui a déjà accordé une place importante à la lecture, à l'écriture et au discours rationnel (...) en substituant au véritable débat des relations publiques superficielles et en conditionnant à la fois les enjeux et les candidats comme d'autres produits de consommation.

L'importance politique de la communication électronique dépend de sa capacité à ébranler le monopole existant de la hiérarchie politique sur les puissants médias de communication et peut-être ainsi insuffler un dynamisme nouveau à la démocratie axée sur les citoyens (...) La concentration des canaux de télécommunication entre les mains d'une petite élite, tandis que la portée et la puissance des médias qu'ils possèdent augmentent, est une menace convergente pour les citoyens (...) [traduction] (Rheingold, 1993, p. 13-14)

4. DIALOGUE SUR LES POLITIQUES PUBLIQUES

- Format de base :** Comité consultatif, groupe de travail, équipe de travail et processus pour arriver à un consensus.
- Objectif :** Effectuer un travail approfondi et détaillé avec une variété d'intervenants pour forger un consensus sur différents points de vue, intérêts et valeurs.
- Utilisations :** Résolution de problèmes, élaboration de politiques, planification, élaboration de lois et de règlements et précision des valeurs et des intérêts.
- Durée :** De deux jours à deux ans, souvent deux jours/mois pendant trois à douze mois.
- Participants :** Représentation favorisant l'inclusion des intervenants clés, dont fait souvent partie le commanditaire; jusqu'à 24 participants (recommandé) ou plus.
- Facteurs clés :** Généralement centré sur des questions d'intérêt commun.

Le résultat final est souvent des recommandations adressées aux décideurs.

Les participants élaborent des règles fondamentales qui précisent les principes (code de conduite) et les détails opérationnels et qui confirment les objectifs (cadre de références, mandat, etc.).

Le processus est inclusif et représentatif.

Dans la mesure du possible, la négociation axée sur les intérêts est utilisée pour tenter de refléter les intérêts de tous les participants. En règle générale, le groupe cherche à forger un consensus.

Le processus est animé ou dirigé par des tiers compétents et impartiaux.

Divers processus peuvent être utilisés : résolution de problèmes, prise de décisions, planification stratégique et élaboration de politiques.

Les participants doivent faire preuve de patience et de discipline et démontrer d'excellentes habiletés de communication (particulièrement l'écoute).

Une formation peut être offerte avant le début du processus.

Se traduit souvent par une amélioration des relations entre les participants.

5. EXPLORATION APPRÉCIATIVE

- Format de base :** Utilisée dans une variété de contextes, par exemple, les ateliers, le dialogue, la recherche de consensus et la plupart des travaux en groupe.
- Objectif :** Met l'accent sur les aspects positifs d'une situation, les possibilités, les forces, les capacités et les compétences démontrées et les ressources. Confirme et apprécie les forces existantes et mise sur celles-ci.
- Utilisations :** Résolution de problèmes, génération d'idées, élaboration de politiques, planification, précision des valeurs et des intérêts, et promotion de la viabilité de la collectivité.
- Durée :** La durée dépend du cadre dans lequel elle est utilisée.
- Participants :** Ceux qui font partie d'une collectivité géographique ou d'intérêt, d'un groupe, d'un organisme, d'une équipe ou d'une famille.
- Facteurs clés :** Dans chaque organisme, collectivité et groupe, certaines choses fonctionnent bien – forces, ressources, compétences, habiletés. Déterminer ces attributs clés positifs et leur accorder davantage d'attention peut fournir des moyens permettant de traverser avec succès une période de changement ou de transition.

Souvent dans un format d'atelier, les membres du groupe se souviennent des détails de situations qu'ils ont bien traitées, qui ont eu un effet positif sur le groupe ou l'organisme. Ils expliquent pourquoi les choses se sont si bien déroulées et comment ils se sont sentis en dévoilant les thèmes communs de circonstances où le groupe a bien fonctionné.

Après avoir envisagé l'avenir souhaité, ils élaborent des stratégies et des mesures fondées sur leurs forces reconnues et éprouvées.

L'exploration appréciative demande aux membres d'un groupe de dévoiler et d'examiner les hypothèses fondamentales qui servent de base aux valeurs et aux modèles endossés par le groupe. Il s'agit d'un exercice difficile qui exige ce que Chris Argyris a appelé un « apprentissage en double boucle ».

Le processus devrait être dirigé par un animateur expérimenté dans l'utilisation du dialogue et capable d'aider les groupes à effectuer des changements par la collaboration. [Référence : Hammond, 1997]

6. CERCLE D'ÉTUDE

Format de base : Discussion en petits groupes de pairs, souvent animée.

Objectif : Permet d'explorer une importante question d'intérêt public de façon démocratique, d'analyser un problème, d'élaborer des stratégies et des mesures à prendre, et d'examiner les enjeux selon de multiples points de vue. Cette technique est particulièrement utile aux étapes suivantes de l'élaboration des politiques : définition du problème, précision des valeurs et des objectifs, génération d'options et sélection.

Utilisations : Résolution de problèmes, génération d'idées, élaboration de politiques, planification, précision des valeurs et des intérêts, et promotion de la viabilité de la collectivité.

Durée : Les cercles d'étude se réunissent périodiquement pendant des semaines ou des mois.

Participants : De 8 à 12 participants.

Éléments clés : La prémisse fondamentale de la démocratie est le fait que les gens se gouvernent eux-mêmes. Les cercles d'étude dépendent des points de vue et de la participation active des citoyens.

Les membres d'un cercle d'étude établissent leurs propres règles fondamentales pour assurer un processus productif et respectueux.

Peut être établi au sein d'un organisme, à l'échelle d'une collectivité ou parmi un certain nombre d'organismes.

Les discussions peuvent mener à des secteurs d'entente ou des préoccupations communes, mais il n'y a généralement aucune intention de forger un consensus.

Les programmes communautaires sont élaborés, avec un certain nombre de cercles d'étude travaillant parallèlement sur la même question. Cette démarche peut se traduire par la création de nouveaux liens entre les membres de la collectivité.

Les cercles d'étude permettent aux participants de faire le lien entre les expériences personnelles et les politiques publiques. Les participants comprennent mieux leur propre perspective, ainsi que la perspective d'autrui.

Le Study Circle Resource Centre (<http://www.studycircles.org/>) aide les personnes intéressées à établir un cercle d'étude et surveille la progression des cercles déjà formés.

ANNEXE D
ÉTUDE DE CAS SUR LES POLITIQUES PUBLIQUES
INITIATIVE POUR LA PRÉVENTION DES CHUTES
SANTÉ CANADA/ANCIENS COMBATTANTS CANADA

INTRODUCTION

En août 2000, Santé Canada et Anciens Combattants Canada ont inauguré l'Initiative pour la prévention des chutes, une initiative communautaire de promotion de la santé visant à aider à déterminer des stratégies efficaces pour prévenir les chutes chez les anciens combattant(te)s et les aîné(e)s.

L'initiative financera les projets communautaires durables dont l'objectif principal est d'améliorer l'autonomie et la qualité de vie des anciens combattants et des aînés en réduisant le nombre et/ou la gravité des chutes. Les populations cibles sont les anciens combattants et les aînés qui habitent dans la collectivité et leurs soignants.

L'objectif de la présente annexe est d'examiner deux aspects particuliers de l'Initiative pour la prévention des chutes (IPC). Le premier aspect est le contexte de la politique publique – les fondements, le cadre et les processus. Le deuxième aspect est la portée de la participation des citoyens et des collectivités. La présente étude de cas ne vise pas à évaluer le programme ni à offrir une description complète et exhaustive de l'initiative; elle a été conçue spécifiquement pour accompagner le guide *Politiques publiques et participation publique : Engagement des citoyens et des collectivités dans l'élaboration des politiques publiques*, par Bruce Smith, de BLSmith Groupwork Inc.

L'étude de cas comporte trois parties : d'abord un aperçu du programme qui découle du contexte national, puis une description de la mise en œuvre du programme à ce jour dans la région de l'Atlantique, et finalement une brève discussion du déroulement probable des choses d'ici la fin de l'initiative en mars 2004. Les quatre annexes fournissent d'utiles renseignements documentaires, et les documents consultés sont énumérés à la section Références. De plus, des renseignements précieux et de l'aide ont été fournis par Irene Rose, consultante en programme pour la région de l'Atlantique de la Direction générale de la santé de la population et de la santé publique.

Pour les besoins de ce document, l'élaboration des politiques comprend l'analyse du contexte, les objectifs/buts, la génération d'options, la sélection, la mise en œuvre et l'évaluation.

CONTEXTE

On observe un vieillissement de la population canadienne. En 1921, 5 % de la population avait plus de 65 ans. En 1991, ce pourcentage a atteint 12 % et, d'ici 2041, on estime que 23 % de la population (10 millions de personnes) aura plus de 65 ans.

Environ 65 % des blessures subies par les aînés sont le résultat d'une chute, et le coût de ces chutes pour l'économie canadienne s'élève à 2,4 milliards de dollars par année, dont environ 1 milliard de dollars en coûts directs pour le système de soins de santé. De plus, les répercussions de ces chutes et des blessures physiques qui en résultent comprennent la perte d'autonomie et la détérioration de la qualité de vie des aînés et obligent les soignants à investir davantage de temps et d'énergie.

Les chutes peuvent souvent être évitées, et leur incidence peut être considérablement réduite, si une attention particulière est portée à certains aspects tels que l'environnement physique, l'utilisation de médicaments, l'exercice physique, etc. Avec le vieillissement de la population canadienne, la prévention des chutes deviendra un sujet de plus en plus important pour les personnes, les collectivités et l'économie.

Au Canada, dans les années 1990, la prévention des blessures faisait l'objet d'un grand intérêt et de nombreuses préoccupations, particulièrement chez les enfants et les aînés. Parallèlement, le concept de santé de la population était mieux accepté et reconnu comme la seule façon de permettre au système de santé de ne plus être axé sur le traitement mais sur la prévention des maladies et des blessures.

Le Groupe de travail fédéral-provincial-territorial (FPT) sur la sécurité des aînés a été le premier à examiner la question de la prévention des blessures. Les ministres se rencontrent aux deux ans et traitent d'une gamme étendue de questions concernant la sécurité des aînés canadiens.

ORIGINES DU PROGRAMME ET DU PARTENARIAT

En décembre 1998, des fonctionnaires de Santé Canada (SC) et d'Anciens Combattants Canada (ACC) se sont réunis pour explorer les intérêts communs en matière de prévention des chutes. Santé Canada est le ministère fédéral responsable d'aider les Canadiens à maintenir et à améliorer leur santé. Anciens Combattants Canada est le ministre fédéral responsable de veiller à la santé et au bien-être des anciens combattants canadiens.

Pour remplir son mandat concernant la qualité de vie des anciens combattants canadiens, Anciens Combattants Canada a déterminé qu'il devait miser sur la prévention et la promotion de la santé. En fait, le vérificateur général du Canada a suggéré à ACC de mettre davantage l'accent sur la prévention.

ACC souhaitait repérer un domaine où il pourrait avoir un véritable impact. ACC avait des fonds affectés à la prévention des chutes, mais son mécanisme de prestation ne convenait pas. Santé Canada avait un mécanisme de prestation et de l'expérience dans la promotion de la santé et auprès des aînés, mais n'avait pas affecté de fonds à la prévention des chutes.

Une fonctionnaire d'ACC, qui avait déjà travaillé chez Santé Canada, a reconnu le potentiel de former un partenariat. Elle a été en mesure d'établir un lien et a réussi à promouvoir le concept auprès de ses collègues des deux ministères. Elle a aidé SC et ACC à mieux se connaître et a calmé les inquiétudes liées à la possibilité de travailler en partenariat.

Les ministères ont reconnu avoir des buts communs et des ressources et des capacités complémentaires et ont consacré une année à l'élaboration des modalités du partenariat novateur. Les buts et les objectifs du partenariat sont énumérés à l'annexe D.1.

Anciens Combattants Canada

ACC propose des programmes dans deux secteurs vastes mais connexes : promotion de la santé et autonomie. Dans le cadre du programme de promotion de la santé, ACC offre un soutien à ses clients dans les secteurs de la prestation de soins, de la démence, de la maladie d'Alzheimer, de la dépression et de la santé mentale, de la prévention des chutes, de l'utilisation de médicaments et d'autres domaines d'intérêt ou de préoccupations des aînés et des anciens combattants.

Le Programme pour l'autonomie des anciens combattants (PAAC) aide les clients à rester en santé et à vivre de manière autonome chez eux ou dans leur localité. Pour se faire, il offre un nombre de services à ceux qui remplissent les conditions d'admissibilité. Ces services complètent les autres programmes fédéraux, provinciaux ou municipaux. Le PAAC aide à défrayer les coûts de certains services fournis au domicile des clients, incluant l'entretien du terrain, l'entretien ménager, les soins personnels, les services d'alimentation et les services de santé et de soutien fournis par des professionnels de la santé. Il peut également couvrir les frais de transport, les soins ambulatoires, les soins fournis en foyer d'accueil et les adaptations au domicile. La description suivante est tirée du site Web d'ACC (www.vac-acc.gc.ca/) :

Nous voulons nous assurer que nos programmes et nos services aident les anciens combattants à demeurer en santé plus longtemps. Nous tenons à améliorer la qualité de vie de nos clients et à axer les services de santé sur les éléments dont ils ont besoin pour rester en santé, tout en les sensibilisant aux mesures préventives qui peuvent aider à préserver leur santé et leur autonomie, ainsi qu'à prévenir les maladies et les blessures.

Notre but est de promouvoir, en utilisant une approche communautaire, la santé de toutes les personnes âgées, incluant les anciens combattants et les personnes qui leur dispensent des soins en partenariat avec des ministères fédéraux, des organismes communautaires, des groupes d'aînés et des organismes d'anciens combattants. Les initiatives dans le domaine de promotion de la santé visent à aider, à sensibiliser et à intéresser les anciens

combattants et les aînés à adopter des comportements et un mode de vie sains et à encourager leur autonomie.

Santé Canada

En partenariat avec les gouvernements provinciaux et territoriaux, Santé Canada assume la conduite à l'échelle nationale du développement des politiques et de l'application des règlements en matière de santé et favorise la prévention des maladies et l'amélioration de la santé de tous les Canadiens. Santé Canada s'assure de la disponibilité et de l'accessibilité des services de santé pour les collectivités des Premières nations et inuit. Il travaille également en étroite collaboration avec les autres ministères fédéraux, les organismes et les intervenants du domaine de la santé à réduire les risques en matière de santé et de sécurité pour les Canadiens.

Santé Canada, par son administration de la *Loi canadienne sur la santé*, s'engage à maintenir le système d'assurance-santé de ce pays, reconnu mondialement, qui est accessible à tous les résidents permanents, offrant une gamme de services complets et sans considération du revenu, transférable à l'intérieur et à l'extérieur du pays et géré par des autorités publiques. Chaque province et territoire administre son propre plan de soins de santé selon les cinq principes de base de la *Loi canadienne sur la santé*.

Les rôles et les responsabilités particuliers de SC comprennent la préservation et la modernisation du système de santé au Canada, l'amélioration de la santé des Canadiens, la protection de la santé des Canadiens et le travail de concert avec les Premières nations et les Inuit.

Par l'entremise de la Direction générale de la santé de la population et de la santé publique, Santé Canada applique l'approche axée sur la santé de la population dans ses politiques et ses programmes (consulter la description de l'approche axée sur la santé de la population à l'annexe B). La promotion de l'approche axée sur la santé de la population est dorénavant un des quatre secteurs d'activité de Santé Canada. Cette approche, mise en application par SC, comportent plusieurs éléments. *Le modèle de promotion de la santé de la population : Éléments clés et mesures qui caractérisent l'approche axée sur la santé de la population* (Santé Canada, 1999) peut être utilisé par les responsables de l'élaboration des politiques et les planificateurs de programmes pour orienter et diriger la mise en œuvre de politiques et de programmes de sorte que les projets reflètent les éléments clés de la santé de la population. Le Fonds pour la santé de la population permet d'appuyer les organismes en vue de mettre en application l'approche axée sur la santé de la population et de fournir des preuves.

LANCEMENT DE L'INITIATIVE

L'Initiative pour la prévention des chutes (IPC) est un programme de quatre ans doté d'un budget de 10 millions de dollars. Il a été décidé au départ de cibler la prévention des chutes dans trois régions (Canada atlantique, Ontario et Colombie-Britannique) et de considérer l'IPC comme un projet pilote. Un budget restreint a été attribué pour l'exécution de projets nationaux.

Une rencontre nationale sur la prévention des chutes a eu lieu en juillet 2000. La rencontre organisée par l'Équipe de gestion nationale visait à combler les lacunes au chapitre des connaissances et des antécédents concernant les chutes et la prévention des chutes. Des mesures ont été prises pour assurer la participation d'aînés, d'anciens combattants, d'universitaires et d'autres intervenants. Parmi les participants figuraient des représentants d'organisations nationales d'aînés et d'anciens combattants, ainsi que des spécialistes du domaine de la prévention des chutes.

Les groupes de discussion restreints ont formulé un certain nombre de recommandations, dont l'importance du réseautage et de la représentation intersectorielle; une approche progressive qui laisse suffisamment de temps pour former des partenariats en vue de préparer et d'effectuer des évaluations; et la participation directe des aînés, des anciens combattants et des groupes communautaires. Ces recommandations ont influé sur l'approche adoptée dans le cadre de l'initiative.

LES DEUX PREMIÈRES ANNÉES

Conformément à ce qui est mentionné dans l'introduction de la présente annexe, l'Initiative pour la prévention des chutes a été lancée en août 2000. L'initiative est administrée par le biais du Fonds pour la santé de la population de Santé Canada. Selon les lignes directrices de financement, les organismes à but non lucratif et les établissements d'enseignement canadiens figurent parmi les requérants admissibles. L'initiative adopte une approche de prévention des chutes axée sur la santé de la population. Cette approche met l'accent sur une gamme étendue de facteurs individuels et collectifs qui influent sur la santé, ainsi que sur la façon dont ces facteurs interagissent pour déterminer la santé et le bien-être des Canadiens.

Des propositions ont été sollicitées dans trois phases. Comme le recommandaient les participants de la conférence nationale, la phase I mettait l'accent sur la formation de partenariats. Dans le cadre des phases II et III, des propositions étaient sollicitées pour une variété de projets de prévention des chutes dans les secteurs prioritaires suivants :

- environnement physique, particulièrement dans le milieu de vie et dans la collectivité;
- habitudes de vie personnelles : vie active, consommation ou mauvais usage de médicaments, d'alcool et d'autres substances et nutrition;

- populations à risque élevé : personnes âgées fragiles, femmes, aînés et anciens combattants confinés à la maison ou habitant dans des collectivités isolées ou rurales, et personnes en mauvaise santé ou qui ne connaissent pas les risques potentiels.

L'INITIATIVE POUR LA PRÉVENTION DES CHUTES AU CANADA ATLANTIQUE

Sept projets ont été approuvés au Canada atlantique : trois en Nouvelle-Écosse, deux au Nouveau-Brunswick, un à l'Île-du-Prince-Édouard et un à Terre-Neuve. Deux de ces projets – un en Nouvelle-Écosse et un au Nouveau-Brunswick – ont été commandités par des groupes acadiens. Les projets comprenaient un certain nombre d'activités à chacune des trois phases, comme l'indique l'énumération ci-dessous.

Activités de la phase I

En général, les projets de la phase I visaient à aider les groupes communautaires à former des partenariats de travail productifs, une mesure qui avait été fortement recommandée lors de la rencontre des intervenants de juillet 2000. Les activités particulières comprenaient les suivantes :

- élaboration de plans stratégiques de prévention des chutes
- préparation et organisation d'ateliers destinés aux aînés, aux anciens combattants et aux soignants
- établissement des comités consultatifs provinciaux et multisectoriels
- formation de solides partenariats, coalitions et réseaux communautaires
- détermination et analyse de la documentation, des modèles, des interventions et des initiatives
- examen des obstacles à surmonter
- sensibilisation et détermination des risques
- élaboration de plans d'action pour la prévention des chutes
- mise en valeur du potentiel des groupes et des organisations pour s'attaquer aux problèmes liés aux chutes
- élaboration d'un document de travail mettant en relation les déterminants de la santé et l'incidence des chutes chez les aînés
- organisation d'un atelier provincial visant à favoriser la formation de partenariats et le partage d'information
- formation de partenariats intersectoriels à grande échelle entre les secteurs public, privé et bénévole
- élaboration d'un rapport de recherche qui démontre les répercussions des chutes sur la santé et l'autonomie des aînés
- promotion de l'importance de la collaboration

Activités des phases II et III

Les projets des phases II et III visaient à aborder les priorités communautaires. Les activités particulières comprennent les suivantes :

- élaboration de stratégies et de plans d'action régionaux de prévention des chutes, qui visent, entre autres, l'éducation, l'exercice physique, les évaluations des milieux de vie, les évaluations de la collectivité et la sensibilisation des médias
- élaboration d'une trousse d'action communautaire
- préparation et organisation d'un programme de formation des formateurs pour préparer les animateurs bénévoles
- élaboration et mise en œuvre de séances d'information mettant l'accent sur la prévention et d'un cours qui sera offert au Prince Edward Island Senior's College
- promotion d'une plus grande sensibilisation à l'égard des stratégies de prévention des chutes et d'une meilleure connaissance de celles-ci dans tous les secteurs de la collectivité
- utilisation des médias, de brochures, d'affiches, des vidéos, des présentations, des réunions et de listes de vérification de la sécurité à domicile
- détermination des aînés et des anciens combattants à risque et exécution d'évaluations de la sécurité à domicile
- travail de concert avec le gouvernement pour créer des politiques qui favorisent l'autonomie des aînés
- encouragement des aînés et des anciens combattants à effectuer régulièrement une activité physique
- création d'un partenariat intersectoriel régional plus vaste
- mise en œuvre de quatre stratégies : réseau de coordination intersectoriel, élaboration d'une trousse d'outils, programme de formation des formateurs et campagne de sensibilisation du public
- élaboration d'une trousse éducative dans les deux langues officielles
- adaptation du programme pour répondre aux besoins des Premières nations en travaillant avec les aînés et les autres dirigeants
- élaboration d'une gamme d'interventions communautaires
- exécution d'évaluations de la sécurité à domicile
- évaluation des risques municipaux
- amélioration de la sécurité des structures physiques
- création ou adaptation de ressources documentaires
- formation d'un partenariat pour créer un forum sur la réduction des risques dans les milieux bâtis

Ateliers sur le réseautage et la mise en valeur du potentiel

Dans le cadre de ses travaux continus de soutien et de coordination, l'équipe de l'Initiative pour la prévention des chutes de SC/ACC du Canada atlantique a tenu deux ateliers à l'intention des commanditaires de projets provinciaux.

Le premier atelier, tenu en février 2001, mettait l'accent sur la provision d'information sur la prévention des chutes en général, ainsi que des détails sur l'IPC; la création de liens et le réseautage entre les commanditaires de projets de même qu'avec le personnel de SC et d'ACC; et l'acquisition de compétences et l'élaboration de processus en vue de relever les défis de la collaboration avec des groupes qui n'avaient pas d'antécédents ni d'expérience dans ce type d'activités. L'atelier a eu lieu à Halifax. Des documents ont été préparés et fournis pour aider les représentants de projet à former des partenariats.

Le deuxième atelier, tenu en mars 2002 à Lunenburg, en Nouvelle-Écosse, a été organisé par l'organisme Elderfit-Lunenburg. L'atelier était divisé en deux parties distinctes. Le premier jour, les représentants de projet ont rencontré des fonctionnaires de SC et d'ACC pour partager de l'information et pour discuter d'aspects précis de l'initiative. Les deuxième et troisième jours, l'accent a été mis sur l'évaluation. L'atelier a été conçu et animé par les Associés de recherche Ekos, la société à qui SC et ACC ont confié le mandat d'élaborer un cadre national d'évaluation de l'initiative. Les représentants de projet ont découvert tous les aspects du processus d'évaluation, intermédiaire et finale, et ont eu suffisamment de temps pour poser des questions et discuter. L'accent a été mis sur l'acquisition de compétences pour assurer un processus d'évaluation de qualité. De plus, l'atelier a fourni aux groupes des occasions de réseautage.

Les représentants des projets où des trousse d'outils sont en cours d'élaboration ont organisé une rencontre pour discuter du contenu et déterminer de quelle façon le travail des uns pourrait compléter celui des autres.

Autres liens de réseautage et de mise en valeur du potentiel

Rencontre et conférence de Victoria

Au cours de la phase I, tous les projets ont reçu un financement plus élevé pour permettre à leurs représentants d'assister à une rencontre nationale des représentants de tous les projets à Victoria, en Colombie-Britannique. De plus, les représentants ont pu profiter de l'occasion pour assister également à une conférence internationale tenue à Victoria. Le thème de la conférence était le suivant : « Expanding Networks: Research, Policy and Practice to Prevent Falls and Injury Among Older Adults » (Étendre les réseaux : recherche, politiques et pratiques pour prévenir les chutes chez les aînés).

Réseau atlantique de prévention des traumatismes (RAPT)

Le RAPT a été créé à Halifax à l'occasion d'une rencontre de deux jours, tenue les 11 et 12 décembre 2000 et commanditée par le IWK Grace Health Centre avec le financement de SMARTRISK et de Safe Kids Canada. Environ 60 participants de quatre provinces de l'Atlantique, représentant tous les secteurs de la prévention des traumatismes, ont pris les décisions suivantes :

Le but du RAPT est de réduire le fardeau lié aux traumatismes au Canada atlantique. Le rôle du RAPT est de fournir des occasions pour faciliter la coordination des activités de prévention des

traumatismes (tous les traumatismes, tous les groupes d'âge) dans les secteurs suivants : élaboration de politiques et défense des droits, surveillance, élaboration de programmes, évaluation et ressources, et recherche.

L'équipe de projet de l'IPC et les représentants de projets distincts sont inscrits sur la liste de diffusion du RAPT et ont assisté à la conférence du RAPT tenue à Halifax en octobre 2001. Les représentants des projets menés à l'Île-du-Prince-Édouard, au Nouveau-Brunswick et à Terre-Neuve sont également membres des Provincial Injury Prevention Coalitions.

Autres activités de l'équipe de l'IPC de SC/ACC

Partenariats : Le Partenariat interministériel avec les communautés de langue officielle (PICLO) a fourni 50 % du budget des deux projets francophones.

Visites de projets : Les membres de l'équipe de gestion de l'IPC de SC/ACC ont visité périodiquement chacun des sept projets.

Bulletins d'information : Le premier bulletin de l'IPC a été distribué en avril 2002, avec l'envoi par la poste de 25 exemplaires à chaque projet. Le bulletin est publié en français et en anglais. Deux éditions sont prévues en 2002-2003.

Information :

- Sally Lockhart, de Spectrum Solutions, a réalisé une analyse du contexte.
- Chaque projet a reçu par la poste la trousse d'action « Évitez les chutes... » en avril 2002. La trousse contient des feuillets reproduisibles, un cédérom et une fiche d'évaluation des mesures de prévention des chutes.
- Projet pilote du distributeur de brochures : un distributeur pour deux brochures conçues par ACC a été produit. Chaque projet a reçu 10 distributeurs, une réserve de brochures et un formulaire de suivi. Dans le cadre du projet pilote, on examinera si le fait d'offrir cette information dans les bureaux de médecin est une stratégie efficace pour atteindre les aînés isolés.

PROCHAINES ÉTAPES DE L'INITIATIVE POUR LA PRÉVENTION DES CHUTES

L'Initiative pour la prévention des chutes devrait prendre fin le 31 mars 2004. Au cours des prochains mois, les commanditaires de projet termineront leurs activités particulières des phases II et III. Ils achèveront également une évaluation officielle de leurs projets. En analysant les résultats de l'évaluation, les commanditaires et les membres de l'équipe de SC/ACC obtiendront des renseignements et tireront des leçons pour aider à améliorer les efforts futurs. En reconnaissance de l'importance de l'évaluation et de la somme de travail additionnel qui en découlera, SC/ACC ont augmenté leurs budgets pour permettre aux représentants de projet de recourir à des services d'évaluation professionnels.

En 2002-2003, une évaluation intermédiaire portera sur l'exécution du programme et les progrès réalisés. L'évaluation finale en 2003-2004 examinera les aspects de l'initiative, notamment la pertinence, les répercussions, la connaissance, la capacité, les répercussions inattendues, la rentabilité et les leçons tirées.

Les plans pour 2002-2003 comprennent l'offre de soutien pour effectuer l'évaluation, la publication de deux éditions du bulletin d'information, la tenue de rencontres avec les représentants provinciaux pour discuter de la prévention des chutes et de l'initiative et le maintien et la création de liens et de réseaux, par ex., continuer la participation au sein du RAPT, s'associer aux activités de recherche menées à l'Université Acadia.

ANNEXE D.1 – ÉTUDE DE CAS BUTS ET OBJECTIFS DE L'INITIATIVE POUR LA PRÉVENTION DES CHUTES

Les buts de l'Initiative pour la prévention des chutes sont décrits dans le protocole de l'entente conclue par Anciens Combattants Canada et Santé Canada :

- accroître notre compréhension et nos connaissances des interventions efficaces de prévention des chutes à l'intention des anciens combattants et d'autres aînés en adoptant une approche axée sur la santé de la population;
- renforcer la capacité des anciens combattants et de différents organismes communautaires à préparer et à offrir des programmes communautaires de promotion de la santé durables, susceptibles de prévenir les chutes en ayant recours à l'approche axée sur la santé de la population;
- renforcer la capacité au sein des deux ministères pour exécuter un programme de promotion de la santé destiné aux Canadiens âgés en adoptant l'approche axée sur la santé de la population.

Objectifs de l'initiative :

- évaluer les répercussions sur l'état de santé des projets d'intervention financés et le potentiel de ces projets pour améliorer la qualité de vie et réduire l'utilisation des soins de santé et les coûts;
- recueillir, synthétiser et diffuser des preuves de l'efficacité des interventions visant à prévenir les chutes et des répercussions de ces interventions sur une population vieillissante;
- déterminer les modèles les plus prometteurs d'intervention visant à prévenir les chutes chez la population cible;
- comprendre les facteurs qui freinent et qui favorisent la création de partenariats communautaires durables pour l'exécution de programmes efficaces de prévention des chutes;
- augmenter la participation des membres du groupe cible et d'autres aînés dans les programmes et initiatives communautaires de promotion de la santé et promouvoir la création de nouveaux partenariats entre ACC et le groupe cible et d'autres aînés;

- promouvoir l'approche axée sur la santé de la population au sein de la collectivité cible des anciens combattants et des aînés.

ANNEXE D.2 – ÉTUDE DE CAS SANTÉ DE LA POPULATION

La description suivante de l'approche axée sur la santé de la population est tirée du document *Pour un avenir en santé : Deuxième rapport sur la santé de la population canadienne* (Comité consultatif fédéral-provincial-territorial sur la santé de la population, 1999), p. 7.

L'approche axée sur la santé de la population vise à améliorer l'état de santé d'une population entière et à réduire les inégalités en matière de santé entre différents groupes démographiques. Pour atteindre ce double objectif, cette discipline se penche sur le vaste éventail de facteurs et de conditions exerçant le plus d'incidence sur notre santé, et tente d'influer sur ceux-ci.

Ces facteurs, désignés comme les « déterminants de la santé », sont multiples : le niveau de revenu et le statut social, les réseaux de soutien social, l'éducation, l'emploi, les conditions de vie et de travail, l'environnement physique, le milieu social, le patrimoine biologique et génétique, les habitudes de santé personnelles, la capacité d'adaptation, le développement de la petite enfance, les services de santé, le sexe, et la culture. Au cœur de cette définition se trouve la notion que tous ces déterminants n'agissent pas isolément par rapport aux autres. Ce sont les interactions complexes de tous ces facteurs qui entraînent les effets les plus percutants sur la santé.

Du fait que plusieurs de ces « déterminants de la santé » se manifestent à l'extérieur du secteur de la santé, ceux et celles qui travaillent dans ce secteur doivent tisser de nouveaux liens avec des groupes qui ne seraient pas, en temps normal, associés à la santé, mais dont les activités peuvent avoir une incidence sur celle-ci. Ainsi, en collaborant avec le ministère des Transports, Santé Canada a pu influencer sur la mise en œuvre de politiques publiques favorables à la santé qui réglementent l'usage du tabac dans divers modes de transport en commun.

En janvier 1997, le Comité consultatif fédéral-provincial-territorial sur la santé de la population (CCSP) a défini la santé de la population comme suit : « La santé de la population désigne la santé d'une population telle qu'elle est mesurée par des indicateurs de l'état de santé et telle qu'elle est influencée par les environnements social, économique et physique, les habitudes de santé personnelles, la capacité individuelle et les aptitudes à l'adaptation, la biologie humaine, le développement de la petite enfance et les services de santé. Comme approche, la santé de la population est axée sur les conditions et facteurs interdépendants qui influent sur la santé des populations au cours d'une vie; elle repère les variations systématiques de fréquence de leur apparition, et applique les informations qui en résultent à l'élaboration et à la mise en œuvre de politiques et de mesures visant à améliorer la santé et le bien-être de ces populations. »

ANNEXE D.3 – ÉTUDE DE CAS FONDS POUR LA SANTÉ DE LA POPULATION : PRIORITÉS DU TROISIÈME ÂGE

1. Promouvoir le vieillissement en santé et s'adresser aux facteurs de maladie, d'incapacité et de mortalité.

Le risque accru de maladie, d'incapacité et de décès prématuré au troisième âge est lié à de nombreux facteurs dont l'isolement social, la pauvreté, l'analphabétisme, les carences alimentaires et le manque d'activité physique. Les femmes âgées présentent souvent le plus de risques. Le défi consiste à élaborer les stratégies les plus susceptibles de prolonger la période de vie active sans incapacité, de réduire l'incidence de la maladie chronique et de l'invalidité et d'améliorer la santé des aînés.

2. Renforcer les mécanismes de soutien qui permettent de vieillir en santé.

Puisque la population canadienne vit plus longtemps, on doit l'aider à bien vieillir en lui offrant des réseaux informels d'entraide, un milieu solidaire et l'accès à un ensemble de services qui favorisent la santé et le bien-être. Le défi consiste à susciter la création de réseaux de soutien personnels, de collectivités attentionnées et de services de santé, sociaux ou autres, adaptés et aptes à aider les aînés à vieillir en santé.

3. Accroître l'autonomie et l'indépendance personnelles.

Le maintien de l'autonomie personnelle des aînés et de leur capacité d'influencer les décisions qui les touchent, surtout durant les périodes critiques de transition (perte du conjoint, institutionnalisation, etc.) est l'un des facteurs qui influencent le plus leur capacité de vieillir en santé. De plus, le fait de vivre dans un milieu sécuritaire et favorable est essentiel pour un vieillissement en santé et pour réduire le risque de blessures et de préjudices. Le défi consiste à trouver les meilleures façons de susciter la création d'un milieu social, physique et personnel qui permettent aux personnes âgées du troisième âge de se réaliser pleinement comme membres actifs de la société.

4. Traiter des enjeux relatifs aux dernières années de la vie.

La question des soins et les considérations d'ordre moral concernant les dernières années de la vie deviennent de plus en plus délicates à mesure que la population vieillit. Les progrès continus en technologie médicale, la réforme du système de soins de santé et les débats plus nombreux sur les questions juridiques amèneront une plus grande attention de la part du public. Le défi sera de développer des réponses appropriées avec et pour les personnes âgées canadiennes.

ANNEXE D.4 – ÉTUDE DE CAS PROCESSUS DE PRÉSENTATION D'UNE DEMANDE : PORTÉE ET CRITÈRES D'ADMISSIBILITÉ

Tous les éléments des projets des phases II et III doivent s'appliquer à une région ou à un district : portée et conception, mise en œuvre et activités, groupe cible et participation des partenaires, répercussions et résultats.

Le programme s'adresse aux organismes à but non lucratif et aux établissements d'enseignement canadiens. Les projets de particuliers ne sont pas admissibles. Les requérants devront démontrer leur capacité à entreprendre l'activité proposée et à satisfaire aux critères obligatoires.

Les populations cibles étaient les anciens combattants et les aînés qui habitent dans la collectivité et leurs soignants. Les requérants doivent décrire clairement la participation active des membres des groupes cibles dans la planification, la mise en œuvre et l'évaluation du projet.

RÉFÉRENCES

La liste qui suit contient les documents qui ont été cités dans le texte et les annexes ou qui ont été consultés au cours de la préparation du manuscrit.

Alexander, C., *The Timeless Way of Building*, Oxford University Press, New York, 1979.

———, *A Pattern Language*, Oxford University Press, New York, 1977.

Association canadienne de normalisation, *Guide pour la participation du public*, Z764-F96, 1996.

Bardach, Eugene, *A Practical Guide for Policy Analysis*, Chatham House Publishers, New York, 2000.

Bickford, Susan, *Listening, Conflict and Citizenship: The Dissonance of Democracy*, Cornell University Press, Ithaca, New York, 1996.

Bourgon, Jocelyne, « Renforcer le processus d'élaboration des politiques », dans *Repenser les politiques : renforcer les capacités d'élaborer des politiques*, actes d'une conférence tenue dans la région de la capitale nationale, juin 1995, Centre canadien de gestion, Gatineau, Québec, 1996, p. 26-33.

Brewer, Garry D. et Peter deLeon, *The Foundations of Policy Analysis*, Brooks/Cole Publishing Company, Pacific Grove, Californie, 1983.

Brooks, Stephen, *Public Policy in Canada: An Introduction*, McClelland and Stewart Inc., Toronto, Ontario, 1989.

Bureau du Conseil privé, *Énoncé de politique et lignes directrices en matière de participation du public*, Ottawa, 19 mai 2000.

Calabresi, G. et P. Bobbitt, *Tragic Choices*, W.W. Norton and Company, New York, 1978.

Capra, Fritjof, « Ecology and Community », *Elmwood Quarterly*, vol. 10, printemps 1994.

Comité consultatif fédéral-provincial-territorial sur la santé de la population, *Pour un avenir en santé : Deuxième rapport sur la santé de la population canadienne*, préparé pour la réunion des ministres de la Santé, Charlottetown, Î.-P.-É., septembre 1999.

Connor, Desmond, *Constructive Citizen Participation*, 6^e éd., Connor Development Services, Victoria, C.-B., 1997.

Cormick, Gerald, Norman Dale, Paul Emond, S. Glen Sigurdson et Barry D. Stewart, *Forger un consensus pour un avenir viable : Des principes à la pratique*, Table ronde nationale sur l'environnement et l'économie, Ottawa, 1996.

Daneke, Gregory A. et Alan Walter Steiss, « Planning and Policy Analysis for Public Administrators », dans John W. Sutherland (éd.), *Management Handbook for Public Administrators*, Van Nostrand and Reinhold Company, New York, 1978.

Dodd, Julie Devon et Michelle Hébert Boyd, *Développement des moyens d'action : Établir un liens entre l'expérience communautaire et la politique publique*, Direction générale de la santé de la population et de la santé publique, bureau régional de l'Atlantique, Santé Canada, Halifax, 2000.

———, Moyra Buchanan, Monica Chaperlin, Doug Crossman et Jane Oram, *Au delà de l'espoir : La participation des usagers et des communautés dans l'élaboration des politiques*, Direction générale de la santé de la population et de la santé publique, bureau régional de l'Atlantique, Santé Canada, Halifax, s.d.

Doern, G.B. et R.W. Phidd, *Canadian Public Policy: Ideas, Structures, Processes*, Methune, Toronto, 1983.

Dye, Thomas R., *Understanding Public Policy*, Prentice Hall, Englewood Cliffs, New Jersey, 1972.

Emery, F.E. et E.L. Trist, « The Causal Texture of Organizational Environments », *Human Relations*, vol. 18 (1965), p. 21-23.

Fisher, Roger et William Ury, *Getting to Yes: Negotiating Agreement Without Giving in*, Houghton Mifflin Company, Boston, Mass., 1981.

Frederich, Carl J., *Man and his Government*, McGraw Hill, New York, 1963.

Gerston, Larry N., *Public Policy Making: Process and Principles*, M.E. Sharpe, New York, 1997.

Goleman, Daniel, *Working with Emotional Intelligence*, Bantam Books, New York, 1998.

Groupe de travail sur les questions horizontales, *Questions horizontales*, Centre canadien de gestion, Gatineau, Québec, décembre 1996.

Guildford, Janet, *Plaidoyer pour l'inclusion socioéconomique*, Direction générale de la santé de la population et de la santé publique, bureau régional de l'Atlantique, Santé Canada, Halifax, 2000.

- Hammond, Sue Annis, *The Thin Book of Appreciative Inquiry*, Thin Book Publishing Co., Plano, Texas, 1998.
- Hopkins, M., C. Couture et E. Moore, *De l'effort héroïque au travail quotidien : Les enseignements découlant de la direction des projets horizontaux*, Table ronde de recherche-action en gestion horizontale, Centre canadien de gestion, Gatineau, Québec, 2001.
- Howlett, Michael, « Policy Instruments, Policy Styles and Policy Implementation », *Policy Studies Journal*, vol. 19, n° 2, printemps 1991.
- Isaacs, William, *Dialogue and the Art of Thinking Together*, Doubleday, New York, 1999.
- Lockhart, Sally, *Activité de prévention des chutes chez les personnes âgées et les anciens combattants : analyse du contexte*, Spectrum Solutions, 2001.
- Pateman, Carole, *Participation and Democratic Theory*, Cambridge University Press, London, 1970.
- Pross, A. Paul, *Group Politics and Public Policy*, Oxford University Press, Toronto, 1986.
- Rheingold, Howard, *The Virtual Community*, HarperCollins, Reading, Mass., 1993.
- Santé Canada, Fonds pour la santé de la population – Guide du requérant, avril 1999.
- , *Le modèle de promotion de la santé de la population : Éléments clés et mesures qui caractérisent l'approche axée sur la santé de la population*, juillet 2002.
www.hc-sc.gc.ca/hppb/ddsp/pdf/discussion_fr.pdf
- , *Politiques et boîte à outils concernant la participation du public à la prise de décisions*, Secrétariat de la consultation ministérielle, Direction générale de la politique de la santé et des communications, Santé Canada, Ottawa, 2000a.
- , *Report on the Workshop on Social and Economic Inclusion*, Direction générale de la santé de la population et de la santé publique, bureau régional de l'Atlantique, Santé Canada, Halifax, 23 novembre 2000b.
- Santé Canada/Anciens Combattants Canada, *Feuillelet d'information sur les chutes*, Initiative pour la prévention des chutes de Santé Canada/Anciens Combattants Canada, août 2000.
http://www.vac-acc.gc.ca/clients_f/sub.cfm?source=health/fallsp/factsheets.
- , *Guide d'évaluation des projets communautaires*, Initiative pour la prévention des chutes de Santé Canada/Anciens Combattants Canada, préparé par les Associés de recherche Ekos Inc., 25 février 2002.

———, Notes de la rencontre sur le réseautage et de l'atelier sur l'évaluation, Initiative pour la prévention des chutes de Santé Canada/Anciens Combattants Canada, Lunenburg, N.-É., 13-15 mars 2002.

———, Rapport de l'Initiative pour la prévention des chutes 2001-2002, 18 février 2002.

Saskatchewan, Department of Environment and Resources Management, *A Guide to Policy Development*, Regina, Sask., 1998.

———, Department of Environment and Resources Management, *Public Involvement Policy Framework and Guidelines*, Regina, Sask., 1995.

———, Commission de la fonction publique, *Public Involvement in Saskatchewan, A Guide for the Public Service*, Regina, Sask., 1994.

Schein, Edgar H., *Organizational Culture and Leadership*, 2^e éd., Jossey-Bass Publishers, San Francisco, 1992.

Senge, Peter M., *The Fifth Discipline: The Art and Practice of the Learning Organization*, Doubleday, New York, 1990.

Suskind, Lawrence et Jeffrey Cruikshank, *Breaking the Impasse: Consensual Approaches to Resolving Public Disputes*, Basic Books Inc., New York, 1987.

——— et Patrick Field, *Dealing with an Angry Public: The Mutual Gains Approach to Resolving Disputes*, The Free Press, New York, 1996.

Table ronde nationale sur l'environnement et l'économie, *Forger un consensus pour un avenir viable : Des principes à la pratique*, Ottawa, 1993.

Trist, Eric L., « Developing an Adaptive Planning Capacity in Public Enterprise and Government Agencies », dans John W. Sutherland (éd.), *Management Handbook for Public Administrators*, Van Nostrand and Reinhold Company, New York, 1978.

VanDeusen, John M., « Aligning for Action: the Future Search Conference as a Tool for Public Participation », *Participation Quarterly*, 1^{er} trimestre, 2000.

Weisbrod, Marvin et Sandra Janoff, *Future Search: An Action Guide to Finding Common Ground in Organizations and Communities*, Berrett-Koehler, San Francisco, 1995.

Wheatley, Margaret, *Leadership and the New Science*, Berrett-Koehler, San Francisco, 1992.

Wildavsky, Aaron, *Speaking Truth to Power: The Art and Craft of Policy Analysis*, Transaction Publishers, New Brunswick, New Jersey, 1989.