

**Stages et bourses en élaboration de politiques  
Rapport final**

**Vers une plus grande participation du public  
à l'élaboration des politiques:  
quelques réflexions**

**Barbara Hill**

## Données générales

### **Organisme d'attache : la Société John Howard de l'Ontario**

La Société John Howard (SJH) est une association de particuliers qui cherchent à comprendre le phénomène de la criminalité et à intervenir auprès des personnes aux prises avec la justice pénale.

Elle se donne pour mission de *trouver des réponses efficaces, justes et humaines à la criminalité et à ses causes.*

Pour réaliser cette mission, la SJH de l'Ontario

1. assure l'intégration effective dans la communauté des personnes qui ont des démêlés avec la justice et fournit des services ou en favorise la prestation à celles qui ont des ennuis avec la justice pénale;
2. promeut l'introduction de changements à la politique sociale, au droit et à l'administration de la justice qui conduiront à un traitement plus humain et plus efficace des personnes;
3. contribue à sensibiliser la population aux problèmes de la criminalité et à ses causes et l'incite à travailler à la solution de ces problèmes et à participer à la prestation et à l'administration de programmes liés à la justice; et
4. favorise le traitement juste et humain de tous les détenus et s'emploie à faire en sorte que toutes les formes d'incarcération respectent les droits de la personne et soient conformes aux critères juridiques pertinents.

L'histoire de la SJH en Ontario remonte aux cours d'enseignement religieux qui se donnaient à la prison Don Jail de Toronto à la fin du XIX<sup>e</sup> siècle. C'est cependant en 1929 que l'organisme a été fondé officiellement par le brigadier-général Draper, alors chef de la police de Toronto. M. Draper se rendait compte qu'une bonne partie du travail des policiers, qui cherchaient à résoudre les crimes et à arrêter les contrevenants, était faite en pure perte, car les prisonniers n'avaient même pas les ressources minimales pour prendre un départ constructif à leur sortie du pénitencier.

Au fil des années, la SJH de l'Ontario s'est étendue à 17 collectivités de la province. Chaque association locale a son propre conseil d'administration, qui détermine comment la mission sera accomplie dans la communauté où elle œuvre. Même si toutes les associations affiliées continuent encore aujourd'hui d'apporter une aide postpénale aux hommes qui sortent de prison, la nature et l'envergure des services ont suivi l'évolution des besoins de la société en général et se sont adaptées à ceux qui sont propres à la collectivité à laquelle ils s'adressent. C'est ainsi que des services très variés sont maintenant offerts aux adultes et aux jeunes qui ont, ou risquent d'avoir, des ennuis avec la justice pénale.

Les 17 associations affiliées constituent les membres de l'organisme provincial, la SJH de l'Ontario. Leurs relations avec l'organisme provincial de même que leur relative autorité sont définies par une entente. De façon générale, les associations affiliées sont essentiellement responsables des services directs et des questions locales, tandis que l'organisme provincial se charge de l'éducation communautaire et des activités visant à favoriser l'amendement des détenus dans l'ensemble de la province. De plus, il soutient les associations affiliées pour l'administration des bénéfices, l'élaboration de politiques qui les concernent (normes de service minimales, par exemple), l'établissement d'un

système d'examen par les pairs, le financement et la prestation de services à l'échelle de la province (comme le transport des membres de la famille des prisonniers et les services des établissements pénitentiaires) ainsi que le perfectionnement professionnel.

La SJH de l'Ontario est régie par un conseil d'administration composé de 25 membres, dont un représentant de chacune des associations affiliées et huit membres à titre individuel. Elle dispose d'un personnel de cinq employés, dont un directeur général. Son budget est de 1,1 million de dollars. Ses fonds proviennent de dons, des cotisations des associations membres, d'une subvention de soutien du gouvernement fédéral (par l'intermédiaire de la SJH du Canada) ainsi que d'une aide fédérale et provinciale affectée expressément au service de transport des familles (auquel contribuent également les usagers par les droits qu'ils doivent payer).

Sur le plan politique, la Société provinciale s'intéresse aux lois, aux politiques et aux procédures des gouvernements fédéral et ontarien qui ont des répercussions sur sa mission.

***Organisme d'accueil : le ministère du Solliciteur général, Sous-direction des politiques sur les questions correctionnelles***

Le ministère du Solliciteur général fait partie du portefeuille du solliciteur général du Canada, lequel a pour fonction de protéger la population canadienne et de contribuer au maintien au pays d'une société pacifique et sûre.

Le portefeuille se compose du Ministère proprement dit ainsi que de quatre organismes : la Gendarmerie royale du Canada (GRC), le Service canadien du renseignement de sécurité (SCRS), le Service correctionnel du Canada (SCC) et la Commission nationale des libérations conditionnelles (CNLC). Il comprend également trois organes d'examen ministériel : le Comité externe d'examen de la GRC (CEE), la Commission des plaintes du public contre la GRC (CPP) et le Bureau de l'enquêteur correctionnel (BEC), lesquels veillent à assurer la responsabilité et le respect intégral de la règle du droit. Le portefeuille tout entier a un budget de plus de 3,2 milliards de dollars et emploie plus de 38 000 personnes.

Le rôle du Ministère au sein du portefeuille consiste à aider le solliciteur général à bien guider les organismes. Concrètement, il a pour tâche de l'appuyer dans l'orientation du portefeuille tout entier, ce qui comprend le maintien de l'ordre et l'application de la loi, la sécurité nationale, l'administration des services correctionnels et la mise en liberté sous condition. Le Ministère compte environ 350 employés.

Au sein du Ministère, la Sous-direction des politiques sur les questions correctionnelles fournit des conseils et un appui au solliciteur général dans l'administration du Service correctionnel du Canada (SCC) et dans sa responsabilité devant le Parlement à l'égard de la Commission nationale des libérations conditionnelles (CNLC). En collaboration avec d'autres paliers de gouvernement, différents ministères et divers organismes non gouvernementaux, la Sous-direction élabore des initiatives législatives et stratégiques qui se répercutent sur différents secteurs de compétence. Elle travaille en outre à apporter des innovations au système correctionnel et à l'adapter aux autochtones avec le SCC, la CNLC, le ministère de la Justice et le ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien.

La Sous-direction des politiques sur les questions correctionnelles comprend la Division des politiques correctionnelles ainsi que deux unités spéciales, le Groupe de la politique correctionnelle autochtone, qui met à l'essai et évalue des approches novatrices, communautaires et réparatrices cherchant à guérir les contrevenants autochtones, et la Division de la recherche, qui effectue, pour le Ministère et le portefeuille, divers travaux de recherche et de développement visant à asseoir la formulation de politiques dans les secteurs prioritaires des services correctionnels sur une information solide et fondée sur l'expérience.

## **Introduction**

Je suis depuis 1992 directrice de l'élaboration de politiques à la SJH de l'Ontario. Je détiens une maîtrise en travail social (1973) et une en administration publique (1989). J'ai toujours œuvré dans le domaine des services sociaux et, depuis 1976, je suis presque exclusivement attachée à la SJH. J'y ai exercé diverses fonctions au fil des années; je me suis notamment occupée du service direct, de la gestion concernant les associations affiliées et de l'établissement de politiques au niveau provincial.

Je me suis toujours dévouée auprès des bénéficiaires des services correctionnels et je me suis constamment employée à créer un service et un cadre stratégique permettant aux personnes qui ont des démêlés avec la justice de devenir des membres productifs et utiles de la société. Le travail dans le secteur bénévole a été dès le début de ma carrière un choix bien pesé, et il l'est toujours. Je n'ai jamais travaillé directement pour le gouvernement. En fait, je me suis toujours sentie très à l'aise d'œuvrer à titre bénévole (et non comme mandataire) au niveau communautaire, au sein d'un organisme dirigé par des membres de la communauté, avec d'autres membres de la communauté qui partagent mes valeurs et ma vision des choses et, surtout, avec les clients.

J'ai beaucoup de respect pour le secteur bénévole. Dans le cadre de mes fonctions à la SJH et aussi à l'occasion des innombrables activités bénévoles auxquelles j'ai participé à l'extérieur de mon travail, j'ai eu l'occasion de constater à quel point le secteur enrichit les collectivités. J'ai vu comment il change la vie de personnes aux prises avec des problèmes qui les ont marginalisées. Et je crois fermement qu'il est important de faire connaître les préoccupations et les besoins des personnes rejetées et laissées-pour-compte.

Quand on travaille dans le secteur bénévole, cependant, on travaille avec le gouvernement. Mon expérience et ma perception de la relation avec ce dernier, que ce soit au niveau provincial ou au niveau fédéral, sont à la fois positives et négatives. Il y a eu des occasions et des circonstances où nous avons pu partager nos ressources et nos compétences pour atteindre des buts communs, notamment dans le domaine de la prestation de services. Les organismes comme la SJH ont cependant souvent fait les frais des compressions imposées dans ce secteur par les restrictions budgétaires (p. ex., l'Examen des programmes du gouvernement fédéral dans les années 1990) ou à l'occasion d'un changement de gouvernement (p. ex., au moment de l'élection d'un gouvernement conservateur en Ontario en 1995). Il a souvent aussi été frustrant de chercher des moyens efficaces et appropriés d'infléchir le processus politique. Un groupe ayant un intérêt particulier est devenu un « groupe d'intérêt », expression péjorative employée pour dénigrer nos prises de position.

Par ailleurs, certains fonctionnaires voyaient d'un bon oeil notre participation et l'encourageaient lorsque nous réussissions à faire valoir un point de vue qu'ils partageaient et qui, à leur avis, devrait faire partie du dialogue sur les politiques.

Comme aucun principe ne régissait la relation, les personnes oeuvrant dans le secteur bénévole se sentaient très souvent sous-estimées et ballottées au gré de ce qui semblait être les caprices du gouvernement, déçues et irritées du discours creux sur le « partenariat ».

Alors, tout naturellement, j'ai entendu parler de la coalition d'organismes bénévoles nationaux, la Table ronde sur le secteur bénévole, et j'ai suivi avec grand intérêt son travail, dont rend compte le *Rapport sur la saine gestion et la transparence dans le secteur bénévole*. Les observateurs intéressés, dont je suis, ont voulu voir où conduirait le rapport et ont affiché un optimisme prudent lorsque le gouvernement fédéral s'est joint aux discussions. D'après ce que j'ai entendu des personnes participantes, il semble que le gouvernement ait été réellement sérieux et ait montré qu'il prenait la question vraiment à coeur en faisant participer au processus non seulement de très hauts fonctionnaires mais aussi un nombre considérable de membres du Cabinet. J'ai été encouragé par le ton et la teneur des débats touchant le rôle indispensable du secteur bénévole dans le maintien de la démocratie et de la société civile.

J'ai vu la signature de l'Accord comme un important pas en avant et je me suis réjouie à l'avance de l'engagement pris envers des codes de bonnes pratiques de financement et le dialogue sur les politiques ainsi que des initiatives visant à établir un nouveau rapport, à mettre en valeur le potentiel et à améliorer le cadre réglementaire.

Peu après l'annonce du Programme de stages et de bourses, j'ai reçu de Graham Stewart, directeur général de la SJH du Canada, les renseignements pertinents et un formulaire de demande. M. Stewart, qui avait participé activement à l'Initiative du secteur bénévole (ISB) comme membre de la table sur l'Accord et avec qui j'ai étroitement travaillé au cours des 25 dernières années, estimait que j'étais, au sein de la SJH, une personne capable, compétente et en mesure de constituer une candidate sérieuse pour le programme. Il savait que je désirais poser ma candidature si on me jumelait au service gouvernemental approprié, même si j'étais un peu inquiète à cause des répercussions qu'un tel engagement aurait sur ma vie personnelle et le travail de la Société.

Graham Stewart a aussi préparé le terrain pour le jumelage. Il savait que Lynn Cuddington, directrice de la Division des politiques correctionnelles au ministère du Solliciteur général du Canada, s'intéressait au programme et souhaitait que sa division accueille un stagiaire. Même si je n'avais pas travaillé directement avec M<sup>me</sup> Cuddington, je connaissais sa solide réputation et celle d'autres fonctionnaires de la Sous-direction dans le domaine de la politique, de même que leur appui de longue date au secteur bénévole et je savais qu'ils défendaient les valeurs et les principes qui sous-tendent des services correctionnels efficaces.

J'ai donc travaillé avec M<sup>me</sup> Cuddington à une proposition que nous avons élaborée très rapidement et facilement, ce qui m'a donné une idée de la façon dont nous collaborerions pendant la durée du projet. Elle a en outre montré son engagement envers le programme en réclamant, et en obtenant, des fonds additionnels du ministère

du Solliciteur général pour une allocation qui me permettrait de travailler à Ottawa durant la semaine.

Mon organisme d'attache m'a beaucoup soutenu et, voyant les avantages que pouvait représenter ma participation pour la Société, il a accepté ma demande de congé et s'est réorganisé en conséquence.

Mon stage à la Division des politiques correctionnelles du ministère du Solliciteur général du Canada a débuté le 16 septembre 2002. La Division comprend une directrice, six analystes principaux des politiques, un analyste des politiques, du personnel de soutien administratif et un étudiant. Partagent la même aire générale le directeur général de la Sous-direction des politiques sur les questions correctionnelles et les deux autres divisions, celle de la recherche et celle de la politique correctionnelle autochtone. D'entrée de jeu, on m'a tout à fait intégrée au travail de la Division et l'on m'a donné le titre d'analyste principal des politiques et les responsabilités qui en découlent, de même que la cote de sécurité appropriée. Conformément à la proposition originale, le principal « dossier » qui m'a été assigné a été la *Loi sur le système correctionnel et la mise en liberté sous condition* et les modifications qu'elle subissait alors. Pour élargir mon expérience, on m'a aussi confié deux autres dossiers : la table ronde sur les services correctionnels (je devais organiser des réunions semestrielles avec les organismes bénévoles nationaux qui reçoivent une subvention de soutien du Ministère) et la prévention du crime (je devais suivre ce qui se faisait dans le domaine et représenter la Division au groupe de travail du Ministère). Le stage durait neuf mois et devait prendre fin à la mi-juin 2003, après quoi je devais reprendre mon poste et mes fonctions comme directrice de l'élaboration de politiques à la SJH de l'Ontario.

## **Contexte**

La criminalité est un sujet « brûlant ». Même si l'importance que lui accordent les gens varie quelque peu, les sondages semblent indiquer qu'elle se situe constamment parmi les dix principales préoccupations des Canadiens. Le taux de criminalité baisse depuis plus de dix ans, mais la peur du crime demeure vive. C'est peut-être que le crime est largement aléatoire, et comme les études sur la victimisation indiquent qu'environ le quart des Canadiens ont été victimes d'un crime (généralement peu sérieux et sans violence), un pourcentage élevé de la population en a subi directement ou indirectement les conséquences.

La criminalité se prête bien à la mésinformation. Assoiffés de sensationnalisme, les médias aiment rapporter les crimes, surtout les plus effroyables. Si l'information dont on dispose sur la criminalité se résume à ce qu'en disent les moyens de communication de masse, comme c'est le cas pour la plupart des Canadiens, on serait porté à croire que les crimes ne cessent de se multiplier, sont le plus souvent violents et perpétrés en général par des personnes qui sortent de prison. Le crime est également un sujet de prédilection des organes de divertissement populaires : les films et les livres font passer les délinquants pour des êtres démoniaques, qui sont souvent présentés comme des « prédateurs » extrêmement intelligents et rusés.

La criminalité se prête aussi aux « solutions rapides et faciles ». Sans trop savoir pourquoi, les gens pensent que l'incarcération est une bonne chose. La plupart croient qu'elle a un pouvoir dissuasif et qu'il est, par conséquent, préférable que les peines soient nombreuses, longues et sévères. Cette conviction persiste même si des

recherches sérieuses prouvent le contraire. La tentation politique de promouvoir une solution miracle est forte. Les questions de justice pénale sont devenues très politisées, et c'est le « bon sens » plutôt que les faits et les résultats de la recherche qui détermine les décisions.

Travailler dans le domaine correctionnel à promouvoir un bon système correctionnel dans la politique et les opérations constitue tout un défi.

En vertu de la Constitution canadienne, les services correctionnels relèvent à la fois du gouvernement fédéral et des provinces. Ces dernières s'occupent de la probation et des délinquants condamnés à une peine d'emprisonnement de moins de deux ans. Le gouvernement fédéral se charge des délinquants condamnés à une peine de détention de plus de deux ans.

La loi qui définit le droit relatif aux détenus purgeant une peine de ressort fédéral, au fonctionnement du Service correctionnel du Canada, aux mises en liberté sous condition et au fonctionnement de la Commission nationale des libérations conditionnelles est la *Loi sur le système correctionnel et la mise en liberté sous condition*. C'est une loi relativement récente (1992), qu'on peut qualifier de généralement progressiste, en ce sens qu'elle reflète d'importants principes juridiques et du droit de la personne. La Société veut s'assurer qu'elle n'est pas dénaturée ou déformée par des modifications et que les modifications proposées reflètent bien les principes d'un bon système correctionnel. Le *Code criminel* intéresse également les services correctionnels, car il définit le crime et les peines infligées aux délinquants. La définition du crime, le prononcé de la sentence et les services correctionnels sont de toute évidence interreliés et la Société veut veiller à ce que le droit pénal soit utilisé avec mesure et à ce que les peines ne soient pas trop sévères.

Mon travail comme directrice de l'élaboration de politiques à la SJH de l'Ontario consistait à cerner les questions qui préoccupent la Société, à évaluer la réponse du gouvernement et à trouver des moyens de faire en sorte que notre position soit entendue et prise en considération. L'éducation communautaire (qui comprend l'éducation des médias et les relations avec eux) et l'établissement d'un consensus au sein du secteur avec d'autres organismes oeuvrant dans le domaine des services correctionnels constituent certes un aspect essentiel du travail, mais le dialogue avec le gouvernement sur le plan des politiques en demeure, lui aussi, un élément fondamental. Comme le processus comporte certaines règles, il faut se faire un devoir de les suivre et de connaître le milieu gouvernemental (le processus politique au sein du gouvernement, les intervenants et les influences) pour pouvoir participer efficacement au dialogue. L'ISB a permis de définir les éléments de bonnes pratiques pour le dialogue sur les politiques et d'obtenir un engagement à adhérer aux principes qui les sous-tendent, mais la Société devait mieux comprendre le processus politique, le milieu et les intervenants pour être en mesure de traiter d'égal à égal avec son interlocuteur. On estimait donc que la capacité politique de la Société serait considérablement accrue par l'expérience d'apprentissage offerte par le programme de stages et de bourses.

Avant mon stage, je m'intéressais essentiellement aux mesures, aux politiques et aux procédures proposées ou mises en oeuvre par le gouvernement de l'Ontario dans le domaine correctionnel. C'était une période de changement rapide et profond. Presque chaque mesure – la construction de superprisons, la privatisation des centres de détention, la fermeture de maisons de transition, l'introduction de la surveillance

électronique, les prises de position concernant l'application de la *Loi sur le système de justice pénale pour les adolescents* – semblait contraire à la vision de la SJH d'un système correctionnel juste, humain et efficace en Ontario et aux résultats des recherches effectuées sur les systèmes correctionnels efficaces. Malgré l'ampleur des changements apportés au système correctionnel en Ontario, un dialogue valable sur le plan des politiques ne semblait guère possible. Nous avons effectivement pris part aux audiences du comité, rédigé des mémoires et présenté des exposés sur diverses initiatives proposées, assisté aux réunions de consultation auxquelles nous avons été invités et demandé à être invités à celles où nous ne l'étions pas, mais notre intervention semblait survenir après que les décisions avaient été prises et ne pas avoir de poids réel. Il importe par ailleurs de souligner qu'en 1995, le gouvernement de l'Ontario a retiré son aide financière à la SJH de l'Ontario (aide qui avait pendant des années pris la forme d'une subvention de soutien au travail de l'organisme). La capacité politique concernant les services correctionnels provinciaux était limitée non seulement par l'absence d'un cadre permettant le dialogue mais également par les ressources disponibles.

Le travail politique de la SJH de l'Ontario comportait aussi des questions touchant le service correctionnel fédéral. De façon générale, il s'agissait d'appuyer le travail de la SJH du Canada concernant les initiatives fédérales en matière correctionnelle, et c'est moi qui me suis occupée de ce dossier. Je me suis penchée notamment sur les modifications à la *Loi sur le système correctionnel et la mise en liberté sous condition*, sur l'élaboration d'une nouvelle loi sur le système de justice et les jeunes ainsi que sur l'établissement d'un registre des délinquants sexuels. Pour ce faire, j'ai participé à la préparation et à la rédaction d'exposés et de mémoires à l'intention du gouvernement, au soutien de la recherche et à l'élaboration de documents d'éducation communautaire.

Au niveau fédéral, il semblait que le secteur bénévole aurait plus de chance de contribuer à l'élaboration de politiques touchant le système correctionnel. Le gouvernement fédéral s'était engagé envers le secteur bénévole en général par l'intermédiaire de l'ISB et, de plus, le ministère du Solliciteur général assurait depuis des années un certain soutien financier aux organismes bénévoles nationaux qu'il considérait comme ses partenaires et paraissait résolu à rendre possible un échange permanent sur la politique.

Le ministère du Solliciteur général a un programme de financement de soutien qui subventionne 14 organisations nationales de bénévoles (ONB), dont la SJH du Canada. Les fonds ainsi accordés ont pour but de soutenir la capacité générale des organismes et non de leur permettre de passer des contrats de service direct avec des clients (en fait, il est interdit de les utiliser à cette fin). La subvention que touche la SJH appuie son travail à l'échelle nationale ainsi que celui des associations provinciales qui lui sont affiliées. La part que reçoit la SJH de l'Ontario a toujours été affectée à l'éducation communautaire et aux activités visant à permettre aux détenus de s'amender, renforçant ainsi notre capacité de contribuer à la politique publique.

Le Ministère organise par ailleurs une table ronde sur le système correctionnel qui réunit deux fois l'an les 14 ONB, à savoir : les Associations nationales intéressées à la justice criminelle, la Société Elizabeth Fry du Canada, la Société John Howard, la Société Saint-Léonard du Canada, l'Armée du Salut, la Seven Steps Society of Canada, l'Association canadienne de justice pénale, le Conseil des églises pour la justice et la criminologie, le programme Parents-secours du Canada, le Conflict Resolution Network

of Canada, l'Association canadienne des chefs de police et l'Institut canadien de formation. Cette table ronde permet des discussions permanentes sur la politique. Par son intermédiaire, le ministère informe les ONB des questions de politique actuelles et à venir et leur fait connaître l'état des initiatives actuelles, dans la mesure où les exigences en matière de confidentialité le permettent. De leur côté, les ONB ont la possibilité de donner leur avis sur ces dossiers et d'exprimer leurs commentaires sur les initiatives en cours. Et les deux parties peuvent chercher des moyens de collaborer dans les domaines d'intérêt commun.

La table ronde sur le système correctionnel peut aussi avoir l'avantage indirect de raffermir les rapports entre les ONB. Elle favorise une meilleure connaissance mutuelle, la compréhension des préoccupations, des intérêts et des prises de position de chacun et la collaboration dans les domaines où il y a entente. La distance, le temps et les contraintes financières limitent cependant les possibilités de se rencontrer.

La Sous-direction des politiques sur les questions correctionnelles semble apprécier et encourager aussi l'apport des ONB en dehors des réunions officielles. Même si le secteur bénévole n'était souvent pas d'accord avec les résultats du processus politique, on sentait que les points de vue exprimés étaient écoutés et pris en considération par la Sous-direction.

Le Ministère a en outre parrainé un nombre important de projets entrepris dans le cadre de l'ISB pour perfectionner la politique publique, notamment le projet d'amélioration de l'analyse politique de la Société John Howard du Canada. Grâce à ce programme, le personnel de la Société à l'échelle du pays, de même que celui d'autres organismes du secteur bénévole qui ont les mêmes intérêts que la SJH, ont la possibilité d'accroître leur capacité de participer à l'élaboration de politiques en matière de justice pénale au moyen d'activités visant l'acquisition de connaissances et de compétences et l'établissement d'un consensus.

Le Ministère et, en particulier, la Sous-direction des politiques sur les questions correctionnelles semblaient présenter un milieu propice à l'apprentissage du processus politique au gouvernement.

## **Résumé du stage**

### ***Conception du projet***

Le projet a été conçu pour

- favoriser une meilleure compréhension de l'établissement des politiques gouvernementales et une participation accrue au processus et
- permettre de trouver un moyen de renforcer la transmission du savoir propre à la formulation de politiques.

Les activités prévues pendant le stage devaient me permettre de participer au processus politique de différentes façons : élaborer un projet de loi, demander des fonds en passant par le Conseil du Trésor et suivre le processus législatif depuis la présentation du projet de loi à la Chambre des communes jusqu'à son étude au Sénat. Le moyen choisi a été la modification de la *Loi sur le système correctionnel et la mise en*

*liberté sous condition*. Il me faudrait rédiger des notes documentaires, des dossiers préparatoires, des discours et d'autres documents de soutien pour le personnel ministériel, le ministre et d'autres personnes politiques. Je pourrais ainsi apprendre de première main comment les politiques sont élaborées et parviennent jusqu'à la mise en œuvre et découvrir comment, quand et par l'intermédiaire de qui intervenir.

Le stage devait aussi me permettre de profiter davantage des compétences et des ressources du Ministère, notamment de son service de recherche et de sa bibliothèque. Entendre de nouvelles idées et des points de vue différents, recueillir des renseignements et des documents touchant les questions correctionnelles et le processus d'élaboration de politiques du gouvernement, mieux connaître les ressources existantes et apprendre comment y avoir accès, tout cela allait m'être d'une utilité considérable dans mon travail à la SJH.

Les avantages du stage ne devaient cependant pas être unilatéraux. Je fais partie de la haute direction de la SJH et j'ai une longue expérience du service direct auprès des détenus de même que des agences et des organismes qui s'occupent des services correctionnels. Il était clair que j'allais faire profiter le Ministère de ma compréhension de la situation et des intérêts des détenus et ex-détenus ainsi que des organismes et agences qui s'occupent des services correctionnels tels qu'ils sont à l'heure actuelle. Le stage aurait pour effet de mieux faire comprendre au Ministère l'incidence de la politique publique sur les clients, les agences et organismes, et la collectivité.

### **Activités**

L'intention de l'organisme qui m'accueillait en ce qui concerne mes fonctions et mes responsabilités était claire dès le début : je devais être intégrée le plus possible au service. On m'a initiée de la même façon qu'on l'aurait fait pour n'importe quel nouvel employé. J'ai reçu le titre d'analyste principale de la politique, j'avais la même cote de sécurité que les autres analystes de la Division et l'on m'a assigné des « dossiers » (bien que ma charge ait été réduite, afin que je puisse me consacrer également aux tâches liées au programme de stages et de bourses et garder le contact avec mon organisme d'attache).

Mon dossier principal était la *Loi sur le système correctionnel et la mise en liberté sous condition* et plus précisément le travail lié aux propositions de modifications. Quand je suis arrivée à la Sous-direction, une bonne partie de l'ouvrage préliminaire avait été faite. Les intérêts politiques des organismes concernés (le SCC et la CNLC) et des organes d'examen (BEC) avaient été pris en considération, les consultations avec d'autres ministères fédéraux et d'autres intervenants avaient eu lieu et le mémoire au Cabinet avait été rédigé et devait être soumis à l'approbation du Cabinet.

Ma première tâche a consisté à analyser ce mémoire et à comprendre comment l'acheminer au Cabinet. J'ai passé beaucoup de temps à lire, surtout le document *Lois et règlements : l'essentiel* publié par le gouvernement, et à interroger mes collègues sur les prochaines étapes du processus.

La rédaction du projet de loi était en cours, sous la direction d'un analyste principal des politiques de la Division des politiques correctionnelles qui avait la formation juridique et l'expérience voulues. Des avocats du ministère de la Justice sont « engagés » pour rédiger le projet de loi suivant les directives du Ministère et de représentants du SCC et

de la CNLC. Comme ma tâche consistait à constituer le dossier préparatoire pour le projet de loi, lequel comprend une analyse de chaque article, on m'a conseillé de commencer immédiatement à participer aux séances de rédaction. J'ai aussi pris part aux réunions tenues avec le SCC, la CNLC et le BEC pour régler les questions de politique qui n'étaient pas encore résolues ou qui surgissaient pendant les séances de rédaction.

Au cours du processus de rédaction, je me suis mis à étudier le projet de loi article par article en m'arrêtant principalement aux dispositions qui étaient achevées, c'est-à-dire qui ne présentaient aucun point litigieux sur le plan juridique ou politique. J'ai commencé par examiner des dossiers préparatoires et décider du modèle qui convenait. L'analyse article par article exigeait que je comprenne non seulement ce qui était proposé mais également l'effet qu'auraient les modifications envisagées sur la loi existante. Heureusement, je connaissais la *Loi sur le système correctionnel et la mise en liberté sous condition* et le fonctionnement des systèmes correctionnel et de mise en liberté sous condition. J'étais donc en mesure de décortiquer le projet de loi, de cerner les exigences de la loi actuelle, de comprendre et de préciser les effets des changements proposés et d'écrire tout cela dans un langage relativement clair et simple.

Je devais par ailleurs faire le point sur les mesures prises par le gouvernement à la suite des recommandations formulées par le Comité permanent de la justice et des droits de la personne dans le rapport sur l'examen de la *Loi sur le système correctionnel et la mise en liberté sous condition* qu'il avait déposé en mai 2000. Mon travail à la SJH lié à l'étude de cette loi m'avait amenée à prendre connaissance de ce rapport et de la réponse du gouvernement, mais il me fallait relire les documents d'un point de vue différent et les comprendre dans une perspective nouvelle. J'ai aussi analysé le rapport de situation original rédigé par le ministère en mai 2002 afin de déterminer ce qui devait être mis à jour. J'ai rencontré les organismes concernés pour qu'on s'entende sur ce qu'il fallait faire, j'ai communiqué avec d'autres fonctionnaires du Ministère pour obtenir des renseignements qui me manquaient, j'ai rédigé et distribué des ébauches et j'ai discuté des révisions à y apporter pour enfin arriver à une version définitive qui convienne à tout le monde. J'ai ensuite dû franchir les étapes de l'approbation, ce qui m'a obligé à écrire au Sous-solliciteur général une note expliquant les raisons et le but du rapport.

On m'a également demandé de rédiger un article pour *Le Bulletin*, publication de l'Association canadienne de justice pénale, à l'occasion du 10<sup>e</sup> anniversaire de la *Loi sur le système correctionnel et la mise en liberté sous condition*. L'article a été publié en décembre 2002.

On m'a en outre confié deux autres dossiers : la table ronde sur le système correctionnel (décrite précédemment) et la prévention du crime.

Je devais organiser les deux réunions de la table ronde qui auraient lieu durant mon stage (novembre 2002 et mai 2003). Il me fallait établir les premiers contacts avec les ONB, déterminer les ordres du jour avec l'accord d'autres employés du Ministère et des ONB, prendre des dispositions pour faire venir des conférenciers et accomplir diverses tâches administratives. Je connaissais la plupart des organismes et leurs représentants, ayant travaillé avec eux au fil des ans dans le cadre de mes fonctions à la SJH, mais quelques-unes des 14 ONB m'étaient plus étrangères. L'expérience m'a fait communiquer davantage avec elles et m'a incitée à exploiter nos intérêts connexes.

La table ronde m'a aussi donné l'occasion de rédiger les notes documentaires et les points de discussion pour la nouvelle sous-adjointe au solliciteur général, qui avait été chargée de prononcer l'allocution de bienvenue. J'en ai profité pour faire ressortir l'utilité du secteur bénévole pour le Ministère et établir un lien avec l'ISB, l'Accord et la politique du portefeuille sur les relations avec le secteur bénévole. La sous-adjointe ne semblait cependant nullement avoir besoin de suggestions, car son discours dénotait une excellente connaissance et une profonde compréhension de la valeur du secteur bénévole pour la société canadienne en général et pour le travail du gouvernement en particulier. Elle connaissait aussi très bien le travail de l'ISB, l'Accord et même le Code de bonnes pratiques pour le dialogue sur les politiques et le Code de bonnes pratiques de financement, qui venaient alors tout juste d'être publiés. Elle a en outre parlé de son engagement personnel à maintenir et, dans la mesure du possible, à accroître la contribution du secteur bénévole au travail du Ministère. Les ONB et les fonctionnaires du Ministère qui étaient présents ont été très encouragés par ses propos.

Par ailleurs, le solliciteur général nouvellement nommé a demandé à assister à la réunion de novembre 2002 afin de pouvoir dire quelques mots avant qu'elle ne se termine. J'ai ainsi eu l'occasion de préparer quelques notes pour lui et, encore une fois, de faire ressortir la valeur du secteur bénévole. Brève en raison d'autres engagements, l'intervention du ministre a toutefois été encourageante.

Le dossier de la prévention du crime m'a amenée à assister aux réunions du groupe de travail du portefeuille sur la prévention du crime à titre de représentant de la Division des politiques correctionnelles de même qu'à me tenir au courant des activités dans ce domaine présentant un intérêt pour la Division et à y réagir. C'est ainsi que j'ai pu suivre le travail des groupes qui, au sein du Ministère, s'occupent de la formulation et de la mise en œuvre de politiques dans les domaines du maintien de l'ordre et de la répression criminelle ainsi que des services policiers et correctionnels autochtones et voir aussi ce qui se faisait au Conseil national de prévention du crime. On m'a par ailleurs chargée d'élaborer un document exposant notre vision du rôle des services correctionnels dans la prévention du crime. Au moment où j'ai écrit ces lignes, je n'avais encore parcouru que quelques ouvrages de base sur la question et j'espère produire une première ébauche avant la fin de mon stage.

À la Division des politiques correctionnelles, je ne me suis pas cantonnée aux dossiers qui m'avaient été confiés. Les réunions structurées du personnel et les échanges spontanés avec d'autres analystes m'en ont appris beaucoup sur le travail qui s'accomplissait.

Pendant que j'étais à Ottawa, j'en ai profité pour assister aux débats de la Cour suprême et aux audiences du Comité permanent de la justice et des droits se rapportant à mes responsabilités professionnelles. J'ai souvent accompagné l'analyste de la Division des politiques correctionnelles qui devait assister à ces séances pour suivre ce qui s'y passait et présenter un rapport sur les questions intéressant la Sous-direction. J'ai aussi profité des possibilités d'apprentissage offertes par le Ministère, notamment les séries de colloques – présentations d'universitaires et de chercheurs canadiens et étrangers jouissant d'une grande notoriété dans le domaine du droit pénal – et une conférence sur la libération conditionnelle et la réinsertion sociale parrainée par le Ministère. Et la dernière, mais non la moindre des ressources, la bibliothèque du Ministère, qui renferme une collection très complète d'ouvrages traitant du droit pénal et dispose d'un personnel

extrêmement bien renseigné, se trouve au même étage que la Sous-direction des politiques sur les questions correctionnelles.

De nombreuses autres possibilités d'apprentissage m'ont été offertes, par exemple une formation en cours d'emploi par l'intermédiaire de la Division des ressources humaines du Ministère et des discussions informelles parrainées par le Centre canadien de gestion, mais je n'ai pas pu profiter de toutes ces occasions.

En plus d'accomplir les tâches liées à ma fonction, j'ai

- assisté à des conférences et à des forums qui m'ont permis d'en apprendre davantage sur l'ISB et sur les ressources de recherche axées sur le secteur bénévole et les organismes sans but lucratif;
- rencontré régulièrement mon conseiller et travaillé avec l'assistant de recherche qui m'était assigné;
- préparé des entrevues avec des fonctionnaires du ministère du Solliciteur général et d'autres ministères, qui ont porté sur la genèse et l'historique de la fonction publique, leur point de vue sur l'apport du secteur bénévole à leur travail, leur expérience avec le secteur bénévole et les leçons qu'ils en tirent et ce qui doit, selon eux, être fait pour améliorer les relations; et
- maintenu les rapports avec mon organisme d'attache en assistant aux réunions du conseil d'administration, aux réunions des directeurs généraux des associations affiliées et à une conférence organisée par la SJH du Canada et gardé un certain contact avec mes activités à la Société en assistant aux réunions de la SJH provinciale au pénitencier de Collins Bay et en poursuivant mon travail auprès d'un détenu.

### **Réalisations**

*Je comprends mieux le processus d'élaboration de politiques au gouvernement :*

L'expérience directe est le meilleur des professeurs. La participation concrète au travail politique du gouvernement m'a éclairée et a enrichi mes connaissances. Maintenant, j'ai une idée des tenants et des aboutissants théoriques de l'établissement de politiques, mais, en plus, j'en connais et j'en comprends la dynamique parce que j'en ai une expérience directe.

*J'ai participé pleinement au travail de la Division des politiques correctionnelles :* J'ai réussi à faire le travail d'un analyste principal de la politique et à m'acquitter des responsabilités qui m'avaient été confiées. On m'a jugée apte à exécuter les tâches qu'on m'a assignées. J'ai fait ce qu'on m'a demandé dans les délais fixés (la rapidité d'exécution est considérée comme aussi importante que la qualité). Il y avait beaucoup à apprendre en peu de temps.

*J'ai noué des relations et établi des contacts :* Avec mes collègues de la Sous-direction des questions correctionnelles, le respect et la confiance mutuelle ont grandi. Grâce à des discussions formelles et informelles, j'ai appris à mieux comprendre non seulement les valeurs et les attitudes des personnes mais aussi les valeurs défendues et l'approche des services correctionnels préconisée par la Sous-direction. Je crois également m'être gagné le respect de mes collègues par les connaissances et l'expérience que j'ai acquises dans le secteur bénévole. De façon plus générale, j'ai

certainement élargi mes contacts. Je connais plus d'employés à différents échelons du portefeuille du Solliciteur général et ils sont également plus nombreux à me connaître.

*J'ai contribué à détruire des mythes et des stéréotypes* : Qu'on travaille au gouvernement ou dans le secteur bénévole, on a une perception erronée de « l'autre clan ». Je puis dire que mon expérience m'a obligée de me rappeler que je devais aborder les gens avec un esprit ouvert et je crois avoir contribué à faire tomber des stéréotypes et des mythes sur le secteur bénévole véhiculés par certains employés du gouvernement.

*J'ai apporté un point de vue différent et présenté des faits différents* : J'ai maintenu les rapports que j'entretenais avec les organismes fournissant des services directs aux détenus et avec des prisonniers et des personnes en liberté conditionnelle. Mes collègues semblaient aimer m'entendre raconter mes anecdotes. Établir un lien entre cette expérience directe et l'élaboration de politiques et présenter le côté humain de la question aide à mieux comprendre les éléments d'une bonne politique correctionnelle et à s'employer à les mettre en place.

*J'ai profité de divers moyens d'apprendre* : Je me suis servie des outils courants d'apprentissage (expérience pratique de travail, lecture, ateliers et conférences) pour préparer des entrevues avec des fonctionnaires dont je savais que je pourrais apprendre quelque chose sur le travail au gouvernement et les relations de celui-ci avec le secteur bénévole.

*J'ai fait la promotion du travail de l'Initiative du secteur bénévole* : J'ai fait un effort particulier pour mentionner ou expliquer l'ISB, l'Accord et les codes dans mon travail et mes échanges chaque fois que c'était possible (p. ex., j'ai incité la Division des ressources humaines à parler de l'Accord, des codes et de la politique du portefeuille sur les relations avec le secteur bénévole dans une future séance d'initiation du nouveau personnel du Ministère).

## **Défis**

*J'ai dû m'adapter au changement* : Il a fallu que je m'habitue à un nouveau milieu de travail et à une nouvelle culture organisationnelle, à d'autres méthodes et procédés et à des intérêts différents.

*J'ai dû accepter ce que je ne pouvais changer* : Certaines initiatives politiques semblaient s'éloigner des principes d'un système correctionnel efficace. Comme beaucoup de fonctionnaires, j'ai dû me résoudre à aller de l'avant avec une politique souvent inspirée par des considérations politiques tout en essayant de trouver des moyens de la mettre en œuvre de manière à limiter les dégâts. C'est un exercice qui m'a aidée à comprendre les limites de la fonction publique.

*J'ai dû maintenir le contact avec le secteur bénévole* : Il m'a fallu pour cela du temps et des efforts, et les exigences de mon travail au Ministère ne m'ont pas facilité les choses.

*J'ai dû trouver des façons de transmettre le savoir-faire acquis au cours de mon stage à mon organisme d'attache* : Je n'ai guère eu de temps ou d'occasion réelle de travailler à cet aspect de mon projet. Il semble toutefois que ce soit un objectif que je pourrai mieux poursuivre à mon retour à la SJH de l'Ontario. J'ai l'intention alors de travailler avec mon

directeur général, de revoir les activités de notre association à la lumière de ce que j'ai appris sur le processus d'élaboration de politiques et de trouver des moyens de contribuer plus efficacement au processus. J'ai aussi l'intention de découvrir des occasions de présenter le processus de formulation de politiques, d'en discuter et de chercher comment y participer plus efficacement au sein de la SJH aux échelons local, provincial et national et avec d'autres organismes bénévoles. Je dois également édifier une structure qui me permettra de conserver les nombreux contacts que j'ai établis au Ministère.

## Outils d'apprentissage

L'institut d'été, qui a précédé le stage, a été un important outil d'apprentissage et il le demeure grâce aux documents qui nous y ont été fournis et qu'on peut toujours consulter.

Il s'agissait d'un programme intensif de deux semaines comprenant sept modules :

Module un :	Les voies du secteur bénévole et du gouvernement
Module deux :	Le processus d'élaboration de politiques
Module trois :	L'obtention et l'utilisation de fonds
Module quatre :	L'éthique et la défense des intérêts
Module cinq :	Les intervenants
Module six :	La gestion du rendement et la responsabilité
Module sept :	Les problèmes dans le secteur bénévole et au gouvernement

Des formateurs issus de divers milieux professionnels – des universitaires et d'anciens hauts fonctionnaires fédéraux et provinciaux, notamment – nous ont présenté des exposés. Les études de cas, le travail en groupe et les jeux de rôle ont aussi été abondamment utilisés.

Des dispositions ont été prises pour que les stagiaires et les boursiers visitent le secteur est du centre-ville de Vancouver ainsi que le centre Carnegie, un centre communautaire offrant des programmes et des services aux habitants des quartiers miséreux. Cette visite nous a permis de réfléchir à l'incidence de décisions politiques passées sur la vie d'une collectivité et aux choix politiques qui devraient être faits pour réparer les dommages.

L'institut d'été a également été une occasion d'apprendre des autres stagiaires et boursiers. Nous représentons divers intérêts – le système correctionnel, le développement international, le développement de l'enfant, l'environnement, le bénévolat et le développement communautaire – et venions du gouvernement et du secteur bénévole. Ce programme de deux semaines nous a permis de nous connaître et de commencer à dépasser nos intérêts propres, à abolir la séparation radicale qui a souvent caractérisé les relations entre le secteur bénévole et le gouvernement et à parler de nos ressemblances et de nos différences.

Au début de mon stage, j'ai eu recours à ces outils pour comprendre le Ministère et, de façon générale, les rouages du gouvernement. Je me suis abondamment servie de l'Internet. Les sites Web du gouvernement, plus particulièrement le site intranet du Ministère et les sites Web du Bureau du Conseil privé et du Conseil du Trésor, m'ont été

les plus utiles. De plus, le Ministère a récemment rétabli les séances d'initiation des nouveaux employés, et j'ai assisté à la première en mars.

Pour travailler au dossier de la *Loi sur le système correctionnel et la mise en liberté sous condition*, je me suis d'abord appliquée à comprendre le processus d'élaboration des lois. L'ouvrage *Lois et règlements : l'essentiel*, qu'on m'a remis dès mon arrivée, semblait être la source d'information la plus utile en cette matière, et j'ai continué à le consulter tout au long de mon stage. J'incite les personnes oeuvrant dans le secteur bénévole et participant à l'élaboration de politiques à étudier et à assimiler le contenu de ce document (maintenant affiché sur le site Web du ministère de la Justice). La lecture n'a cependant constitué qu'une partie du processus d'apprentissage. La participation à l'exercice (même à une partie seulement, comme je l'ai fait) et la possibilité de poser toutes les questions nécessaires (comme je l'ai fait aussi) et de recevoir des explications présentent des avantages qu'il ne faut pas sous-estimer.

Le Ministère offre, par l'entremise de sa Division des ressources humaines, des séances de formation sur divers sujets. S'est révélée d'un intérêt particulier la séance d'une demi-journée sur la politique, divisée en deux grandes parties : la politique et le gouvernement (l'appareil gouvernemental, la prise de décisions au gouvernement, la compréhension du centre et l'acheminement du dossier) et l'élaboration de politiques en dix étapes. Les documents distribués donnent un bon aperçu de la question. J'ai aussi étudié d'autres documents utiles produits par l'intermédiaire des Ressources humaines, comme le *Profil des compétences – Analyste principal des politiques* et le *Guide des ressources – Analyste et analyste principal*. Le premier expose les compétences et les connaissances nécessaires tandis que le second présente une liste des ressources permettant d'acquérir ou d'affiner ces compétences, suggère des activités en cours d'emploi, du matériel autodidactique (livres et matériel audio et vidéo), des séminaires, des ateliers et des cours.

Heureusement, la matière du dossier qui m'avait été confié ne m'était pas inconnue. Mes fonctions de directrice de l'élaboration de politiques à la SJH de l'Ontario m'obligeaient à me tenir au courant des lois, des dossiers d'actualité, de la recherche et des publications sur les services correctionnels. J'ai continué à le faire durant mon stage, et les nombreuses ressources disponibles au Ministère m'ont facilité les choses. C'est tout un luxe que d'avoir un service de coupures de presse, de recevoir des notes de synthèse sur les questions d'actualité, d'obtenir régulièrement des renseignements et des commentaires intéressants, des articles et des revues, d'avoir à sa disposition, au bout du couloir, une bibliothèque spécialisée, d'être constamment informé des nouvelles acquisitions, de se faire donner un aperçu du contenu des périodiques reçus et de pouvoir compter sur des bibliothécaires bien renseignés dans le domaine et extrêmement désireux d'aider les clients dans leurs recherches dans les ouvrages qui se trouvent sur les rayons et sur l'Internet.

J'ai en outre assisté à toutes les présentations offertes dans le cadre des séries de colloques. Les sujets traités ont été les suivants : les services correctionnels communautaires, la justice réparatrice, les questions juridiques des autochtones, « ce qui fonctionne » dans la recherche des services correctionnels, la négociation de plaidoyers et le racisme systémique dans le système de justice pénale. Les personnes qui ont fait des exposés étaient des spécialistes canadiens et étrangers bien connus, et la structure était telle qu'on pouvait poser des questions et discuter après les présentations. Avant chaque séance, de la documentation de base était préparée et

mise à notre disposition. Le Ministère a également organisé et parrainé une conférence de deux jours sur les « Pratiques efficaces en matière de mise en liberté sous condition et de réinsertion sociale », à laquelle j'ai assisté. J'y ai été mis au courant par des spécialistes, des théoriciens et des chercheurs du Canada, du Royaume-Uni, des États-Unis, de la France et de l'Allemagne dans le domaine correctionnel de ce qui se dit et se fait pour appuyer efficacement la réinsertion sociale des contrevenants. J'ai trouvé particulièrement utile la présentation de Dan Gardner, un journaliste canadien qui s'intéresse spécialement à la justice pénale et qui a parlé de la façon de bien faire connaître au public les méthodes efficaces.

Mon apprentissage était aussi lié aux questions touchant le secteur bénévole et les organismes sans but lucratif. J'ai pu assister à l'assemblée du secteur bénévole tenue à Ottawa en 2002 pour revoir les réalisations de l'ISB jusqu'ici et en apprendre davantage sur une nouvelle structure qui permettra de passer à l'étape suivante. Avec d'autres représentants du secteur bénévole des diverses régions du Canada, j'ai participé à des discussions sur le processus permettant de susciter l'engagement des organismes, de reconnaître les questions nationales pressantes et de trouver comment les faire mettre en priorité dans le programme politique ainsi que de chercher ce qui doit être fait pour continuer à bâtir le secteur bénévole et à le faire agir.

Le programme de stages et de bourses m'a en outre donné la possibilité d'assister à deux conférences touchant la recherche sur le secteur bénévole : la conférence d'ARNOVA (Association for Research on Nonprofit Organizations and Voluntary Action – association de recherche sur les organismes à but non lucratif et sur l'action bénévole) et le symposium national Vers l'avant : Lier la pratique et la recherche. Maintenant, je sais mieux où aller pour consulter des articles et des études de chercheurs et de praticiens sur des questions comme la promotion et la défense des droits, la gestion des affaires du conseil, la collecte de fonds et le rôle des organismes non gouvernementaux dans la politique, toutes questions qui sont importantes pour mon organisme d'attache.

Je voulais déjà en apprendre plus sur la consultation et la collaboration en matière de politique et sur ce que le gouvernement et le secteur bénévole doivent faire pour améliorer les processus. J'ai lu abondamment sur le sujet : de la documentation parallèle et des manuels produits par les ministères. J'ai observé les exercices de consultation. J'ai posé des questions, au cours d'entrevues structurées et de discussions informelles avec mes collègues de la fonction publique et du secteur bénévole.

### **Travailler à faire participer davantage le public à l'élaboration des politiques : quelques réflexions**

Dans un manuel que la Table conjointe sur les moyens d'action de l'ISB s'affaire à rédiger, la participation du public à l'élaboration des politiques s'étend sur plusieurs niveaux formant un ensemble homogène :

- Niveau un – Éduquer le public
- Niveau deux – Consulter pour obtenir des commentaires
- Niveau trois – Faire participer le public à la prise de décisions
- Niveau quatre – Collaborer
- Niveau cinq – Donner du pouvoir

Mon expérience personnelle, celle d'autres personnes et les ouvrages que j'ai lus m'ont appris que le secteur bénévole estime très souvent qu'il est relégué aux deux niveaux les plus bas. Les représentants du secteur bénévole se trouvaient à la table ou bien pour recevoir de l'information ou bien pour exprimer des commentaires sur une initiative déjà entreprise par le gouvernement. Le but que poursuivait ce dernier en faisant appel au secteur bénévole n'était souvent pas très clair et le secteur bénévole s'attendait à participer au processus décisionnel alors que les décisions avaient déjà été prises. Le confinement à des rôles aussi limités et le manque de clarté ont suscité chez les représentants du secteur bénévole la colère, la frustration et du cynisme par rapport au processus général de participation du public à l'élaboration de politiques.

Cela dit, il y a tout de même eu des cas où les choses se sont très bien déroulées, même avant l'ISB et la signature de l'Accord. Certains fonctionnaires ont toujours très bien compris la valeur du secteur bénévole et se sont constamment fait un devoir de faire participer le plus possible leurs partenaires de ce secteur à l'élaboration des politiques, compte tenu des contraintes imposées par la confidentialité des affaires du Cabinet. Beaucoup d'entre nous, du secteur bénévole, avons eu la chance de traiter avec de telles personnes.

Le secteur bénévole n'était pas tout à fait sans reproche pour les relations difficiles qu'il entretenait avec le gouvernement au sujet de la formulation des politiques. Dans les entrevues que j'ai faites avec des fonctionnaires, j'ai entendu très souvent les critiques suivantes à l'endroit du secteur bénévole :

- il ne prend pas le temps de comprendre les rouages du gouvernement et le processus gouvernemental d'élaboration de politiques (certains parlent dans ce contexte du manque de ressources);
- il ne saisit pas les limites du fonctionnaire (« on tire sur le messenger »);
- il ne défend pas assez les initiatives politiques auxquelles nous nous opposons;
- il exprime rarement son approbation des initiatives politiques;
- il n'est pas cohérent;
- trop souvent, il se décourage et arrête d'agir ou de siéger à la table de discussion.

Mais nous avons maintenant le *Code de bonnes pratiques pour le dialogue sur les politiques* (le Code). Le gouvernement et le secteur bénévole se sont engagés à adopter de bonnes pratiques aux diverses étapes du processus décisionnel. Dans l'ensemble, les personnes des deux camps à qui j'ai parlé du Code ont eu une réaction extrêmement positive. Si l'on se conforme à l'essentiel des principes qui y sont exposés, les relations entre les secteurs s'amélioreront considérablement, ce qui aboutira à l'élaboration de meilleures politiques pour la population canadienne.

Les principes énoncés dans le Code supposent qu'on s'achemine vers le niveau trois du continuum décrit précédemment – faire participer le public à la prise de décisions – comme norme de pratique au gouvernement fédéral. Le gouvernement continuera de prendre les décisions finales. Il a toutefois promis d'écouter d'abord le point de vue du secteur bénévole, grâce à un dialogue permanent ou ponctuel, de reconnaître et de prendre en considération les répercussions des nouvelles initiatives sur le secteur bénévole. Il s'est également engagé à s'occuper des moyens d'action pour le secteur bénévole (accès à l'information, dialogue sur la planification et la coordination), à faire part à celui-ci de ses commentaires et à lui fournir la possibilité d'échanger sur la

pertinence de sa contribution en fonction de l'option stratégique choisie. Il va sans dire que cette façon de faire constituerait un progrès énorme et préparerait le terrain pour passer au niveau de la collaboration.

Le secteur bénévole a pris des engagements, lui aussi : acquérir les connaissances et les compétences nécessaires pour participer plus efficacement au processus d'élaboration des politiques, et notamment comprendre comment fonctionne le gouvernement en cette matière; chercher à connaître les divers points de vue au sein de nos organismes; exprimer l'opinion des personnes que nous représentons et exposer des prises de position importantes; mettre en place et documenter des mécanismes permettant le dialogue et sonder les membres de nos organismes sur nos prises de position; maintenir un dialogue permanent avec les décideurs; profiter des occasions pour cerner et soulever les questions d'actualité. Ce serait, là aussi, d'importants pas en avant. Travailler à la réalisation de ces engagements accroîtrait la crédibilité du secteur bénévole et la légitimité de sa participation au processus d'élaboration de politiques.

Il ne sera certes pas facile de faire appliquer le Code. Le premier défi consistera à en faire connaître et comprendre les répercussions sur le travail des deux secteurs. Mon expérience au sein du gouvernement pendant mon stage me permet de croire qu'il n'est actuellement connu que des fonctionnaires qui ont été associés à l'ISB, ont conservé un intérêt pour le secteur bénévole ou entretenu avec lui un rapport constant, et des hauts fonctionnaires (cabinet du sous-ministre et du sous-ministre adjoint). Il importe de signaler que l'évaluation du rendement des fonctionnaires de ce niveau comporte une section portant sur les mesures qu'ils ont prises au sein de leur ministère pour honorer les engagements du gouvernement touchant l'ISB.

Toutes les personnes qui ont à coeur de promouvoir l'application du Code peuvent commencer par contribuer à le faire connaître et comprendre par les deux secteurs. D'abord, elles peuvent en parler chaque fois que l'occasion se présente et veiller à ce que des exemplaires en soient distribués. L'ajouter à l'ordre du jour d'une réunion du personnel ou d'un conseil d'administration fera également avancer les choses. Il serait peut-être aussi possible de l'insérer dans une séance de formation du personnel, par exemple une séance d'initiation de nouveaux employés ou une séance d'apprentissage continu.

Après tout cela, reste la longue et lourde tâche d'opérationnaliser les principes du Code dans notre propre travail. Autrement dit, il faudra analyser les politiques et les pratiques, les retravailler et les remanier afin de les rendre davantage conformes au Code. Le secteur bénévole devra tenir le gouvernement responsable de ses pratiques, et inversement, il sera comptable des siennes devant l'État. Enfin, l'un et l'autre devront accepter la contestation.

Pour ma part, j'ai l'intention de contribuer à l'avancement du Code en communiquant à mon organisme d'attache certaines des leçons apprises au cours de mon stage. Ces leçons et les tâches qui y sont reliées sont les suivantes :

- *La valeur du travail de l'ISB et l'importance de travailler activement à faire connaître et comprendre l'Accord, le Code de bonnes pratiques pour le dialogue sur les politiques et le Code de bonnes pratiques de financement.*  
J'espère répandre la parole non seulement au sein de mon organisme d'attache mais également auprès d'autres organismes bénévoles avec lesquels nous sommes

en rapport. J'aimerais également mettre à l'essai des notions du Code dans nos relations avec le gouvernement provincial.

- *L'importance de faire en sorte que les politiques et pratiques de l'organisme soient conformes au Code de bonnes pratiques pour le dialogue sur les politiques.*  
Il faut, pour cela, faire un examen organisationnel, ce qu'approuverait mon organisme d'attache.
- *La valeur d'une meilleure compréhension du fonctionnement du gouvernement et du processus formel et informel d'élaboration de politiques.*  
Je chercherais des occasions de faire profiter mon organisme d'attache de mes connaissances (au moyen d'ateliers et d'exposés, par exemple). Il est important que je demeure en contact avec des personnes-ressources au gouvernement afin de me tenir au courant des changements apportés au processus.
- *L'importance de maintenir des relations avec les responsables de l'élaboration des politiques.*  
Mon expérience a confirmé ce que je pense depuis longtemps de l'importance d'un dialogue permanent. Un tel échange ébranle les mythes que nous entretenons les uns à l'égard des autres et favorise le respect et la confiance, même si nous ne nous entendons pas sur la ligne de conduite à adopter.

Je dois reconnaître que le maintien de rapports non seulement avec les personnes avec qui j'ai tissé des liens au cours de mon stage mais également avec d'autres décideurs constitue un élément majeur de mon travail. J'aimerais élaborer des mécanismes qui me faciliteront cette tâche.

- *La valeur de la contribution du secteur bénévole au processus de formulation des politiques.*  
J'ai acquis la conviction qu'il faut faire valoir notre expérience du service direct lorsque nous présentons nos prises de position, compte tenu de l'importance qu'y accorde le gouvernement.

Mon organisme d'attache peut être incité à se faire entendre avec plus de vigueur lorsqu'il s'oppose aux orientations du gouvernement.

Mon organisme d'attache peut être encouragé à manifester davantage son appui aux mesures gouvernementales qu'il approuve (p. ex., écrire des lettres au ministre et communiquer avec les fonctionnaires).

Les leçons que j'ai apprises m'ont également amenée à suggérer au gouvernement des moyens de contribuer à faire avancer le Code. Je l'inciterais à s'employer davantage à créer un cadre structuré de dialogue permanent sur les politiques avec ses partenaires du secteur bénévole, comme la table ronde sur les services correctionnels, et à fournir les ressources permettant d'y participer. Il faut un débat plus général sur les politiques et non simplement une discussion sur une question particulière ou survenant seulement lorsqu'une consultation est nécessaire pour continuer. Je pense aussi qu'il faudrait encourager un échange informel avec les partenaires du secteur bénévole dès l'étape de l'analyse des politiques, c'est-à-dire beaucoup plus tôt au cours du processus.

Le gouvernement pourrait encore contribuer à faire avancer le Code en veillant à partager davantage ses ressources en matière d'information avec le secteur bénévole. Il pourrait lui suffire d'ajouter ses partenaires du secteur bénévole à sa liste d'envoi électronique pour qu'ils reçoivent des coupures de journaux, des articles et des travaux de recherche, et de les inviter aux ateliers de formation du personnel ou à des activités comme la série de colloques. Pour ma part, j'aimerais bien continuer à recevoir cette information lorsque je retournerai à mon organisme d'attache et je chercherai des moyens de « rester dans le circuit ». Le ministère du Solliciteur général, en particulier, pourrait faire davantage pour faciliter à ses partenaires du secteur bénévole l'accès à sa bibliothèque et l'utilisation de ses ressources documentaires.

Lorsqu'il entreprendra d'analyser ses engagements à l'égard du Code, le gouvernement devra jeter un regard plus critique sur le processus de présentation de mémoires au Cabinet. S'il est vrai que, dans certaines circonstances, un degré élevé de confidentialité est légitime, il semble exagéré et inutile de l'exiger dans tous les cas. Compte tenu des barrières au dialogue sur les politiques qu'impose ce processus, il est manifestement nécessaire de poursuivre la recherche dans ce domaine.

Il faudrait entamer une recherche sur l'élaboration de politiques au gouvernement qui illustre les pratiques énoncées dans le Code. Je crois, par exemple, qu'il y a des leçons à tirer d'une étude de cas de l'Initiative sur le renouvellement du système de justice pour les jeunes et des pratiques adoptées par les responsables de l'élaboration de politiques au ministère de la Justice (p. ex., le processus de consultation suivi pour l'élaboration de l'initiative).

## **Conclusion**

Il est difficile de conclure un tel rapport. Je ne puis résumer aisément et brièvement tout ce que j'ai appris au cours de mon stage. J'ai acquis de nouvelles connaissances et de nouvelles compétences et j'ai établi des relations qui m'aideront certainement toutes à mieux faire mon travail comme directrice de l'élaboration de politiques à la Société John Howard de l'Ontario. Je veux par ailleurs m'efforcer de transmettre à mon organisme tout ce que j'ai découvert sur le processus d'élaboration de politiques. Peut-être pourrais-je conclure en disant que j'ai travaillé beaucoup et appris énormément. Somme toute, dans mon cas, le Programme de stages et de bourses semble avoir atteint ses objectifs.

En terminant, je tiens à remercier le ministère du Solliciteur général et, en particulier, Lynn Cuddington, ainsi que la Société John Howard de l'Ontario, d'avoir rendu ce stage possible.