

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

**Capacité en matière d'élaboration de politiques :
valeurs communes, approche stratégique et attentes dirigées**

Dorothee Gizenga

I. PRÉAMBULE

A. Organisme d'attache

Alliance des femmes d'affaires canadiennes et africaines

L'AFACEA est une organisation sans but lucratif composée de membres qui a pour mandat de renforcer les liens commerciaux entre le Canada et les pays d'Afrique, plus précisément pour ouvrir aux femmes d'affaires de nouvelles voies en matière de commerce international et d'investissement.

La vision de l'AFACEA est d'être « **une organisation dynamique qui rend les femmes d'affaires d'Afrique et du Canada mieux aptes à participer pleinement à l'économie mondiale** ».

Cet énoncé découle d'une vision commune des femmes comme étant « **des femmes d'affaires qui réussissent, ont une bonne formation, jouissent d'un certain pouvoir sur le plan économique, sont autonomes, en bonne santé, connaissent leurs droits et sont capables de livrer concurrence dans l'économie mondiale** ».

L'AFACEA est une association de gens d'affaires très particulière. Bien que son objectif premier soit de faciliter les relations d'affaires et le commerce international, une large part de ses activités a trait au développement étant donné la réalité économique et sociale qui prévaut en Afrique et la vision commune des femmes que l'AFACEA veut appuyer. Ses programmes prévoient donc de renforcer la capacité des Africaines à exercer des activités commerciales et entrepreneuriales.

L'AFACEA a comme sources de financement les cotisations, les droits pour services aux membres et aux non-membres, le financement public, les dons, la commandite d'entreprise et le financement de projet.

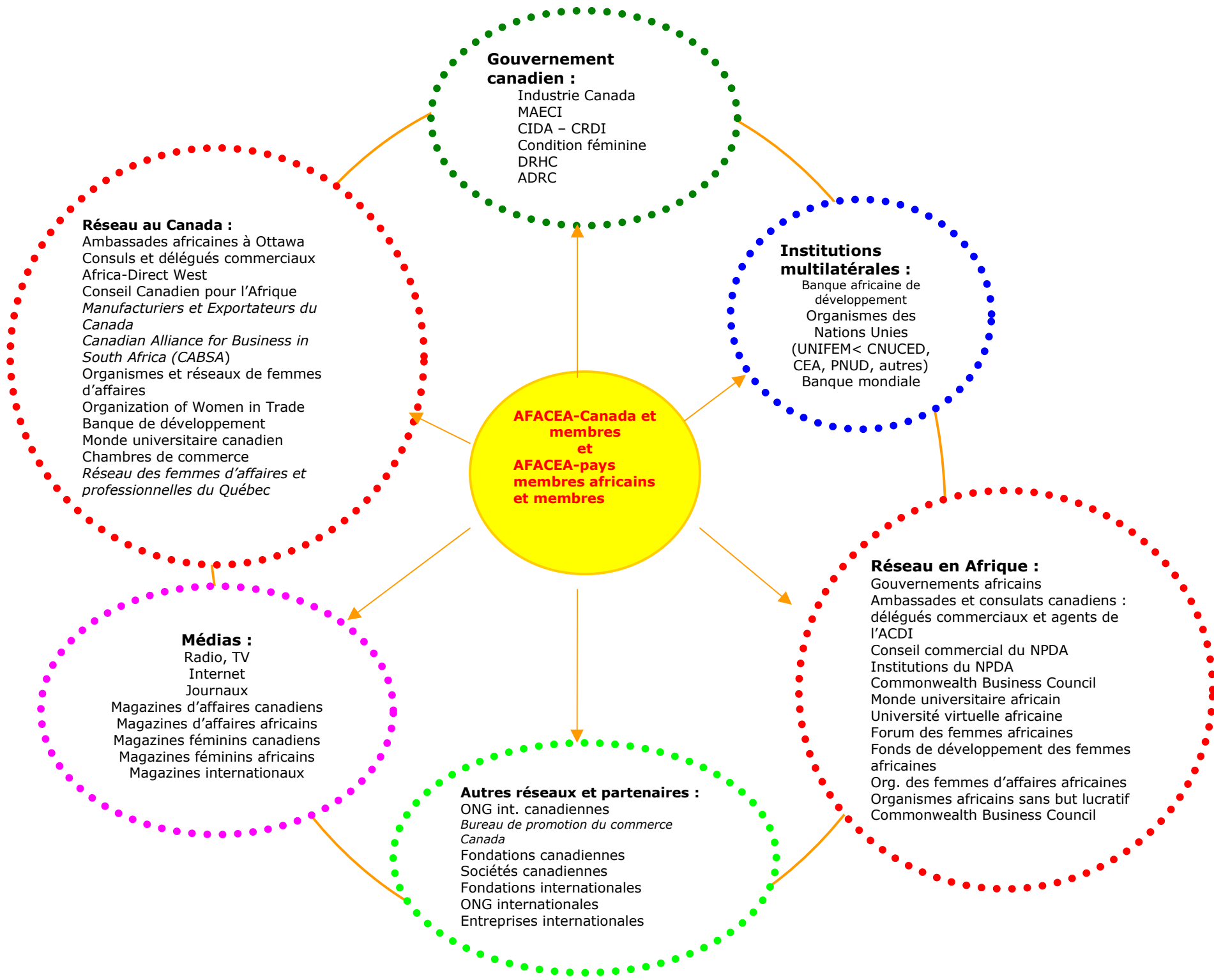
De par son mandat, elle s'intéresse aux politiques commerciales internationales, aux politiques étrangères et aux politiques de développement du Canada.

Les activités de l'AFACEA visent à :

- ❑ renforcer les relations d'affaires entre l'Afrique et le Canada
- ❑ contribuer à l'intégration de l'Afrique dans l'économie mondiale
- ❑ offrir aux femmes d'affaires africaines et canadiennes un accès plus vaste et plus juste aux ressources, à l'information, aux sources de financement, aux possibilités d'exportation et d'importation et aux réseaux commerciaux.

Elles consistent notamment en : partage d'information et facilitation de l'accès à l'information dans divers domaines du commerce international et de l'investissement; renforcement des capacités; relations avec les entreprises et jumelage d'entreprises; et soutien au développement social des femmes d'affaires africaines.

L'AFACEA a choisi de commencer ses activités en territoire africain dans les huit pays qui ont participé à la conférence ***Africa Direct*** 2000 (Ghana, Maurice, Mozambique, Nigeria, Sénégal, Afrique du Sud, Tanzanie et Ouganda). Ces pays, qui selon le gouvernement canadien ont fait des progrès notables sur les plans démocratique, politique et social, constituent un marché de 270 millions de personnes. L'AFACEA offre aussi aux femmes d'affaires de tous les pays d'Afrique la possibilité de devenir membres individuels immédiatement.



B. Organisme d'accueil

Centre canadien pour le développement de la politique étrangère Ministère des Affaires étrangères et du Commerce international

Le CCDPE a pour mandat d'aider les citoyens à contribuer à l'élaboration de la politique étrangère du Canada.

De concert avec le ministre des Affaires étrangères, d'autres ministres et d'autres dirigeants gouvernementaux, le CCDPE aide à déterminer les besoins en matière de politique étrangère ainsi que les possibilités de participation du public.

Les activités pancanadiennes menées pour obtenir l'avis du public sur la politique étrangère consistent en tables rondes sur les questions urgentes, en discussions sur le développement de la politique à plus long terme, en un Forum national annuel sur les relations internationales du Canada, en un séminaire annuel à l'intention des étudiants de deuxième cycle et en tables rondes universitaires.

L'objectif est de créer pour les citoyens des occasions de faire connaître leurs valeurs, leurs intérêts et leurs idées en vue d'établir la politique étrangère.

Pour y parvenir, le CCDPE s'associe aux universités, aux ONG, aux entreprises et à d'autres entités. Afin d'aider à bâtir ces partenariats et d'étendre la possibilité de participation à d'autres Canadiens, il s'allie aux dirigeants communautaires de tout le pays pour susciter régulièrement des discussions sur les questions de politique étrangère.

Son mandat prévoit aussi le financement de projets liés à la politique proposés par le public.

Il est également chargé de faire participer les Canadiennes et Canadiens à l'actuel *Dialogue sur la politique étrangère* lancé par le ministre des Affaires étrangères, Bill Graham, en janvier 2003.

II. LA STAGIAIRE, DOROTHÉE GIZENGA

Depuis son arrivée à Toronto en 1987, M^{me} Gizenga a été bénévole communautaire dans divers organismes locaux et internationaux. Après avoir passé sept ans au gouvernement de l'Ontario et accumulé de l'expérience auprès d'organismes sans but lucratif, elle est devenue consultante. Elle s'est entre autres concentrée sur la planification stratégique et opérationnelle et a mis au point des stratégies d'information communautaire et des plans de collecte de fonds en vue d'améliorer la capacité de prestation de services.

M^{me} Gizenga et l'AFACEA

En 2000, l'ACDI et le MAECI ont organisé une mission d'entreprises africaines au Canada, mission qui a marqué l'avènement d'un nouveau centre d'intérêt pour les entrepreneurs canadiens. Avec cinq autres femmes, M^{me} Gizenga a créé l'AFACEA, qui cherche à apporter une contribution significative aux deux régions concernées par l'alliance de leurs doubles (ou plutôt multiples) antécédents.

Mettant à profit sa solide expérience en gestion et en organisation, M^{me} Gizenga a exercé les fonctions de cadre dirigeant de l'AFACEA pour amener l'organisme à un niveau opérationnel adéquat.

Les activités de relations publiques auprès du gouvernement fédéral, la compréhension de la structure de ce dernier - en particulier de l'ACDI et du MAECI - ainsi que la connaissance des sources de financement et des moyens d'influer sur les mécanismes décisionnels du gouvernement se sont avérés essentiels à la viabilité de l'AFACEA. Bien que toutes les politiques canadiennes de développement attachent une grande importance aux deux sexes, les politiques concernant le commerce international et les investissements ne prenaient pas en compte ce type de considérations (et ne le font toujours pas).

En orientant son action sur la participation des femmes au commerce et à l'investissement, l'AFACEA cherchait entre autres à exercer une influence favorable sur l'établissement de liens et d'échanges commerciaux équitables envers les femmes et à faire des efforts vigoureux pour informer celles-ci, tant au Canada qu'en Afrique, sur le commerce international et l'investissement et tout ce que ce secteur implique.

Avec la soumission par des leaders africains du plan d'un NPDA (Nouveau partenariat pour le développement de l'Afrique) aux pays du G8, l'Afrique a élargi son regard sur la scène canadienne et internationale en 2002. Au Sommet de Kananaskis, les pays du G8 ont préparé le Plan d'action pour l'Afrique (PAA) en réponse au NPDA. Ce plan comporte un certain nombre de politiques et de mesures en voie d'être adoptées et appliquées par les pays du G8 pour appuyer le développement du continent africain, en partenariat avec les gouvernements africains concernés.

L'AFACEA a pris part aux consultations menées en vue du PAA et elle a reconnu que ses activités devraient dorénavant cadrer avec ce nouveau plan d'action.

Programme de stages et bourses en élaboration de politiques

Le Programme de stages et bourses en élaboration de politiques a été offert pendant la période qui a suivi le Sommet de Kananaskis, lequel a ouvert des possibilités pour les organisations intéressées par l'Afrique.

M^{me} Gizenga a porté le programme de SBEP à l'attention des dirigeants de l'AFACEA et a discuté du potentiel qu'offrait ce programme de renforcer la capacité d'élaboration de politiques au sein de l'organisation ainsi que la relation avec le gouvernement.

Trouver un stage au moment où l'annonce a paru n'a pas été chose facile. M^{me} Gizenga connaissait personnellement un certain nombre de directeurs au MAECI et à l'ACDI,

mais beaucoup d'entre eux n'étaient pas disponibles pendant cette période. Finalement, après une série d'appels et de courriels persistants à différentes divisions, une porte s'est ouverte au Centre canadien pour le développement de la politique étrangère (CCDPE).

L'AFACEA et le CCDPE avaient été en relations deux fois auparavant : dans le cadre d'un accord de contribution pour un **exposé d'options stratégiques** passant en revue les politiques canadiennes à l'égard de l'Afrique, et lorsque l'AFACEA avait participé au **Forum national sur l'Afrique** (séance de Toronto), organisé par le CCDPE.

III. PLAN DE TRAVAIL INITIAL POUR LE STAGE

L'objectif général du projet était de renforcer la capacité de l'AFACEA d'influencer le développement de politiques et d'y participer activement. Il se retrouve dans les deux buts suivants auxquels la bourse devait servir :

1. Renforcement des capacités par l'amélioration de la base de connaissances concernant le processus d'élaboration de politiques dans les domaines du commerce international et de l'investissement, de la politique étrangère et de la politique de développement;
2. Planification de la mise en œuvre du PAA et définition des possibilités de participation.

Pour atteindre le premier but, M^{me} Gizenga a planifié les activités suivantes :

- a. Plan des processus d'élaboration et de revue de la politique étrangère
- b. Définition des points d'intervention appropriés pour le secteur bénévole et le secteur privé (l'AFACEA est une association de gens d'affaires à but non lucratif)
- c. Détermination par les organismes bénévoles et le secteur privé des méthodes d'intervention les meilleures et les plus appropriées
- d. Définition des meilleurs moyens d'orienter les résultats.

Le programme de bourses reposait sur le fait que le gouvernement fédéral et le secteur bénévole avaient tous deux besoin d'accroître leur capacité en matière d'élaboration de politiques. Pour le gouvernement fédéral, la capacité tient à l'intervention efficace des citoyens dans le processus, ce qui permet de rehausser la légitimité de ses politiques.

Comme le stage s'effectuait au CCDPE, dont le mandat est d'aider les Canadiennes et les Canadiens ne faisant pas partie de l'administration publique à contribuer à l'élaboration de la politique étrangère du Canada, M^{me} Gigenza se proposait d'explorer les aspects suivants :

- a) L'interface entre les différentes divisions du MAECI et du CCDPE en matière d'élaboration de politiques
- b) Les consultations publiques et les initiatives visant la collaboration en matière de politique lancées par les diverses divisions du MAECI
- c) L'existence éventuelle d'un mécanisme permettant d'obtenir la contribution systématique du secteur bénévole
- d) La mesure dans laquelle les rapports et la communication des résultats du processus d'élaboration de politique rendent les parties intéressées consultées

plus aptes à agir, leur confèrent plus de pouvoirs et expliquent pourquoi les recommandations précises des participants figurent ou non dans la politique finale.

Pour atteindre le second but, M^{me} Gigenza a planifié les activités suivantes :

- a) Entretien des liens avec les divisions du MAECI et de l'ACDI afin de déterminer l'évolution du PAA;
- b) Se renseigner sur les activités du PAA entreprises par les autres pays du G8 et voir comment les actions du Canada s'harmonisent avec les plans et activités de ces pays;
- c) Mieux connaître les activités concernant le PAA en vue du prochain Sommet du G8 à Évian (France) en 2003.

IV. RÉSUMÉ DU TRAVAIL

Lorsque le plan initial a été présenté au CCDPE, il a été jugé ambitieux. Une fois le stage entrepris, il n'a cependant pas été remanié, par oubli et en raison de la charge de travail.

Pendant la plus grande partie du stage, M^{me} Gigenza a joui d'une grande autonomie pour planifier ses activités et son horaire. Cette souplesse a joué un grand rôle dans la réalisation d'une partie du plan de travail initial.

A. Activités liées au mandat du CCPDE

1. Rapports

Le CCDPE publie un certain nombre de rapports sur ses activités. M^{me} Gigenza a été chargée des rapports suivants :

1. Table ronde Canada-Norvège consacrée à la politique du Nord, « Coopération des pays du Nord : défi commun » – Toronto (Ontario)
Le rapport, rédigé en septembre 2002, présentait un compte rendu de la table ronde du 7 mai 2002 qui visait à évaluer la composante « nordique » des politiques étrangères du Canada et de la Norvège, les secteurs d'intérêt commun et les possibilités de collaboration future.
2. Discussion sur l'Islam, l'Iraq et la politique étrangère américaine – Ottawa (Ontario)
Le rapport sur la discussion du 19 septembre 2002 résumait les communications des panélistes : Daniel Pipes, directeur du forum sur le Moyen-Orient et auteur de *Militant Islam reaches America*; Sandra Mackey, journaliste, auteure de *The Reckoning: Iraq and the legacy of Saddam Hussein*; et Immanuel Wallerstein, chercheur principal à l'Université Yale, et auteur de *The Eagle has Crash Landed*.

La discussion a eu lieu dans le cadre de la série *Les sous-ministres présentent*.

3. *Consultation publique du Ministre sur le *Dialogue sur la politique étrangère* – Montréal (Québec) Le rapport présentait les communications des panélistes et les interventions du public à la rencontre du 14 février 2003.

2. Animation de panels/Exposés

M^{me} Gizenga a animé ou présidé les rencontres suivantes :

1. Exposé sur le processus d'élaboration de la politique étrangère aux étudiants de deuxième cycle de la Norman Patterson School de l'Université Carleton M^{me} Gizenga a parlé de la composante engagement des citoyens et de la mesure dans laquelle le Ministère se sert de leur opinion (décembre 2002).
2. Conférence d'un jour du chapitre de Halifax de l'Institut canadien des affaires internationales (ICAI) et du Comité responsable des Halifax Dialogues, sur le thème « **Canada Looks Abroad – 65 Years Later** » – Halifax (Nouvelle-Écosse) M^{me} Gizenga a présidé la séance sur le commerce et le développement internationaux (samedi 1^{er} février 2003).
3. *Consultation publique du Ministre sur le *Dialogue sur la politique étrangère* – ministère des Affaires étrangères et du Commerce international – Ottawa (Ontario) M^{me} Gizenga a animé la consultation publique du Ministre avec les employés du ministère (vendredi 28 mars 2003).

3. Activités d'information communautaire

Afin de favoriser l'engagement des Canadiennes et des Canadiens en matière de développement de la politique étrangère, le CCDPE organise des séances d'information pour les ONG, le milieu universitaire et les entreprises. M^{me} Gizenga a participé à de telles activités d'information à Montréal du 11 au 13 novembre 2003. Elle a ainsi présenté des exposés aux étudiants et aux professeurs de deux universités (UQAM et McGill) ainsi qu'à cinq ONG internationales. À l'issue de ces séances, elle a rédigé et soumis un rapport.

4. Un Dialogue sur la politique étrangère – activités connexes

M^{me} Gizenga a participé aux activités préparatoires et opérationnelles du Dialogue. Elle a consacré une part importante de son temps à la coordination générale et à l'établissement de stratégies visant à assurer l'efficacité de ces activités.

- Réunions avec *e-Lab by Design*, l'entreprise assurant le dialogue électronique et la gestion du site Web du Dialogue, et coordination constante des rapports à cet égard.
- Recrutement de trois nouvelles personnes pour résumer et analyser l'apport du public provenant de toutes sources, et pour organiser le Forum national des jeunes qui a eu lieu en mars 2003.
- Création du module de correspondance du Dialogue et coordination avec celui du Ministre.
 - Examen des avis du public sous forme électronique et surveillance du contenu du site Web du Dialogue.
 - Révision et mise en forme du rapport hebdomadaire sur le Dialogue préparé par les analystes de politique recrutés
 - Fonction de rapporteur ou d'animation aux rencontres de consultation publique du Ministre signalées en 1. et 2.

5. Autres activités

Un certain nombre d'autres activités ont été menées pendant le stage, notamment :

- Présence à des conférences à titre de participante;
- Participation à des réunions et à des séances de réflexion de la division, ainsi qu'à des réunions d'autres divisions;
- Rencontres avec des visiteurs cherchant à connaître les possibilités de partenariats et de financement;
- Présence à des exposés du Ministère au sujet de l'Afrique (p. ex. communication de l'ambassadeur du Canada en Algérie, nouvelles de la Direction générale de l'Afrique sur le PAA);
- Examen et formulation de commentaires au sujet des propositions soumises pour le financement de projets.

B. Activités liées aux objectifs de stage

Les deux objectifs de M^{me} Gizenga étaient les suivants :

1. Renforcement des capacités par l'amélioration de la base de connaissances concernant le processus d'élaboration des politiques dans les domaines du

- commerce international et de l'investissement, de la politique étrangère et de la politique de développement
2. Planification de la mise en œuvre du PAA et définition des possibilités de participation.

En prenant part à des activités pour le CCDPE, M^{me} Gizenga a pu relever une certaine quantité d'information pertinente pour le premier objectif, soit certains moyens grâce auxquels le secteur bénévole peut participer au processus d'élaboration de la politique étrangère.

Le volet « commerce international et investissement » de l'élaboration de la politique n'a pratiquement pas été abordé. Afin d'atteindre les objectifs du stage, M^{me} Gizenga a entrepris les activités suivantes :

1. Liaison et participation aux activités de l'organisme d'attache :
 - Réunions du conseil d'administration
 - Assemblée générale annuelle
 - Événements parrainés comme la visite de la Banque africaine de développement
 - Planification stratégique
 - Rédaction de propositions
2. Réunions avec :
 - l'ACDI pour déterminer les propriétés en vue de la mise en œuvre du PAA
 - la Direction générale de l'Afrique au MAECI
 - les diverses ONG ayant contribué aux consultations sur la mise en œuvre du PAA
3. Présence à diverses activités et exposés de réseautage ayant trait au commerce international et à l'investissement
4. Présence aux exposés de l'ACDI et du MAECI sur le NPDA et sur le PAA
5. Présence à la conférence de planification du NPDA tenue à Addis-Abeba (Éthiopie) et parrainée par le CCDPE
6. Recherche et planification pour le PAA, avec l'aide de l'adjoint à la recherche
7. Participation à des activités du SBEP comme le congrès d'ARNOVA.

V. RÉSULTATS DU STAGE

Grâce à ses bonnes relations personnelles avec le directeur exécutif du CCDPE, M^{me} Gizenga a pu participer à un certain nombre d'activités clés du Ministère et a bénéficié d'une forte visibilité dans les activités du CCDPE. L'appui reçu lui a permis de maintenir un équilibre entre les activités du CCDPE et les exigences du programme du SBEP.

1. Avantages pour le CCDPE

- L'avantage le plus clair pour le CCDPE a été de bénéficier d'une personne supplémentaire sans avoir à la payer.
- M^{me} Gizenga a fait profiter le CCDPE des connaissances et compétences personnelles suivantes :
 - Connaissance des besoins du secteur bénévole en matière de politique et capacité d'interagir avec de nombreuses organisations;
 - Connaissance des questions intéressant le NPDA et des initiatives du Canada en relation avec le PAA, ayant pratiquement fait office d'experte en résidence à cet égard;
 - Connaissance des politiques canadiennes concernant l'Afrique;
 - Répertoire des organisations canadiennes du secteur bénévole dont l'action est axée sur l'Afrique.
- La visibilité du CCDPE (et du SBEP) a été rehaussée par la participation de M^{me} Gizenga à divers événements.
- Selon ses collègues, elle s'est avérée un atout pour le CCDPE, grâce aux qualités suivantes :
 - Force en planification stratégique et en communications
 - Organisation et coordination
 - Leadership et polyvalence
 - Compétences en négociation et en application.

2. Avantages pour l'AFACEA

- Le stage au MAECI a permis à M^{me} Gizenga de comprendre la distinction bureaucratique entre les activités et les politiques liées au *commerce international* et celles liées à la *politique étrangère*. Cette différence a une incidence sur le processus de participation à l'élaboration de politiques ainsi que sur le financement.
- À propos du PAA, elle a appris à faire la distinction entre les rôles d'élaboration de politique stratégique et d'élaboration de politique opérationnelle du MAECI et de l'ACDI.
- Elle a obtenu des informations utiles à l'organisme d'accueil sur :
 - les questions et sujets actuels d'intérêt en matière de politique étrangère
 - les secteurs du MAECI qui financent les projets
 - les principaux acteurs.
- Le *Dialogue sur la politique étrangère* et les séances d'*Information communautaire* ont fourni une expérience pratique sur les activités du CCDPE visant à faire participer les citoyens à la politique étrangère.

- La participation à divers forums d'information sur le PAA a confirmé l'engagement du gouvernement envers ce Plan, ce qui en soi constitue un important facteur pour la planification organisationnelle.
- Le stage a permis de comprendre le rôle du secteur bénévole dans la mise en œuvre du PAA.
- Le stage a fourni l'occasion de positionner l'organisme comme un partenaire viable pour le gouvernement en termes d'élaboration de politique pour l'Afrique et de mise en oeuvre du PAA.

3. Ce qui ne s'est pas concrétisé

- Le processus spécifique d'élaboration de la politique étrangère n'a pu être précisé. Il reste obscur et indéterminé. Par conséquent, les objectifs initialement prévus de :
 - a. plan des processus d'élaboration et de revue de la politique étrangère,
 - b. définition des points d'intervention appropriés pour le secteur bénévole et le secteur privé (l'AFACEA est une association de gens d'affaires à but non lucratif),
 - c. détermination par les organismes bénévoles et le secteur privé des méthodes d'intervention les meilleures et les plus appropriées,
 - d. définition des meilleurs moyens d'orienter les résultats,

n'ont pu être réalisés, même si M^{me} Gizenga, en participant aux activités du CCDPE et à d'autres initiatives variées, a acquis suffisamment de connaissances informelles pour faciliter le travail de l'AFACEA.

- En ce qui concerne les points suivants:
 - a. L'interface entre les différentes divisions du MAECI et du CCDPE en matière d'élaboration de politiques
 - b. Les consultations publiques et les initiatives visant la collaboration en matière de politique lancées par les diverses divisions du MAECI
 - c. L'existence éventuelle d'un mécanisme permettant d'obtenir la contribution systématique du secteur bénévole
 - d. La mesure dans laquelle les rapports et la communication des résultats du processus d'élaboration de politique rendent les parties intéressées consultées plus aptes à agir, leur confèrent plus de pouvoirs et expliquent pourquoi les recommandations précises des participants figurent ou non dans la politique finale,

le stage a produit ce qui suit :

- M^{me} Gizenga est mieux en mesure de formuler ce que devrait être cette interface que d'expliquer ce qu'elle est en réalité, car il s'agit de l'un des points faibles du CCDPE;
- Un projet intéressant lancé par le directeur adjoint du CCDPE a débouché sur la création d'un forum d'échange sur la consultation en matière de politique. Au forum, on s'est rendu compte que maintes divisions du MAECI menaient elles-mêmes des consultations avec leurs propres parties

intéressées et que ces activités n'étaient pas pour la plupart coordonnées par le CCDPE, pas plus que les renseignements et les résultats n'étaient transmis au CCDPE.

- En l'absence d'un processus défini pour l'élaboration de la politique étrangère, M^{me} Gizenga n'a pas pu déterminer de mécanisme pour obtenir systématiquement la contribution du secteur bénévole.
 - La question de savoir comment s'intègre l'apport des citoyens dans le processus reste malheureusement sans réponse. C'est pourtant une question cruciale pour le CCDPE, puisque c'est ce qui détermine la véritable incidence de ses activités.
- En raison du manque de liens stratégiques entre l'aspect *Politique étrangère* et l'aspect *Commerce international* et du manque de temps dû aux nombreuses autres tâches à accomplir, l'interaction avec les divisions du Ministère responsables du Commerce international et de l'Investissement n'a pu être développée.
 - Comme M^{me} Gizenga n'était pas au courant de cette distinction entre les deux aspects et du fait que le CCDPE se considérait chargé uniquement des politiques étrangères, elle n'a pas manifesté de façon claire et explicite son intérêt pour les politiques commerciales internationales, ce qui n'a pas favorisé l'apprentissage souhaité.
 - La conséquence la plus regrettable de cette absence de liens stratégiques est que les deux services mènent des consultations publiques chacun de leur côté sans qu'une intégration soit jugée nécessaire, alors que des organismes comme l'AFACEA et beaucoup d'autres organismes nationaux semblables gagneraient à ce que les consultations soient intégrées.
 - Le MAECI n'a pas participé à la **Table conjointe sur les moyens d'action de l'Initiative du secteur bénévole et communautaire (ISBC)**. Par conséquent, contrairement à certains autres ministères, son personnel connaît et comprend peu l'ISBC et le stage. C'est malheureusement la raison pour laquelle le traitement et la signature de l'Accord sur les échanges ont été totalement négligés jusqu'à ce jour, malgré les nombreux efforts de M^{me} Gizenga et du personnel du SBEP.
 - De plus, pendant les dix derniers mois du stage, le CCDPE ne participait pas au programme du SBEP et n'a donc pas eu la possibilité de mieux comprendre son rôle. Une plus grande participation du CCDPE au programme aurait permis de mieux définir le stage.

VI. COMPARAISONS ENTRE LE SECTEUR BÉNÉVOLE ET LE SECTEUR PUBLIC

Pour comparer les deux secteurs, M^{me} Gizenga a jugé important de déterminer les valeurs qu'ils partageaient car elles fourniraient normalement un bon indice de leur possibilité d'interaction, à tous les niveaux, y compris à celui de l'élaboration des politiques. Elle a ainsi retenu les sept points suivants correspondant aux valeurs communes les plus souvent exprimées à l'intérieur de sa sphère d'interaction.

- Une société démocratique qui reconnaît la valeur de chaque secteur.
- La participation active des citoyens, la plus large qui soit, à la vie de la communauté à l'échelle locale et nationale.
- Un pluralisme qui reconnaît les identités et les intérêts dans toute leur diversité.
- L'égalité des chances pour tous ceux qui veulent contribuer à la vie de la communauté en général en s'appuyant sur leurs traditions, religions, cultures, valeurs et capacités distinctives.
- Des services de qualité répondant aux normes les plus élevées.
- Un mode de travail intersectoriel pour répondre aux besoins complexes de la société qui, bien souvent, ne peuvent être compartimentés.
- Un développement durable qui satisfait aux besoins actuels sans compromettre la capacité des générations futures à répondre à leurs propres besoins.

Le degré de collaboration nécessaire au maintien de ces valeurs communes est à bien des égards le reflet tant de l'engagement et des capacités que de la constance dans l'action (« faire ce que l'on dit »).

Observations comparatives

- Souplesse de fonctionnement : La première différence perceptible entre les deux secteurs concerne la souplesse d'action et de décision. Dans les organismes du secteur bénévole, tout le monde est à la fois exécutant et autogestionnaire. Bien que les décisions soient prises collectivement et guident l'action, les membres apportent souvent leur contribution de manière autonome en prenant les choses en main du début à la fin.
- Créativité et initiative : Au gouvernement, le manque de souplesse se répercute sensiblement sur l'initiative et la créativité, tandis que ces deux aspects sont plus forts dans le secteur bénévole.
- Partage de la vision et des responsabilités : Il existe dans le secteur bénévole un plus fort sens du partage des responsabilités. Le fait d'avoir une cause commune entraîne une meilleure coopération. Le cloisonnement bureaucratique entre les divisions d'un même ministère ou entre ministères n'a aucune logique et donne presque l'impression d'une culture institutionnalisée, source d'une concurrence superflue et nuisible.
- Obligation de rendre compte : Les deux secteurs subissent des pressions en vue de devenir plus responsables et plus efficaces dans leur fonctionnement. M^{me} Gizenga a cependant observé que la reddition de comptes dans le secteur bénévole doit se faire à de multiples niveaux, ce qui la rend très lourde :
 - a) Obligation de rendre compte au gouvernement (à ses ministères et organismes), surtout dans le cas des organisations caritatives
 - b) Obligation de rendre compte aux membres des organismes et à la communauté

- c) Obligation de rendre compte aux clients et au public
- d) Obligation de rendre compte aux bailleurs de fonds : particuliers, entreprises, secteur public.

Il est également vrai, par ailleurs, que les systèmes de reddition des comptes du secteur bénévole sont souvent faibles, pas toujours cohérents et pas toujours mis en place systématiquement.

- Usage d'acronymes : L'emploi d'acronymes pour désigner les postes et les divisions exige l'apprentissage et la compréhension d'un nouveau vocabulaire. L'usage d'un langage clair n'est pas courant au MAECI, en premier lieu parce que, dans le contexte de la politique étrangère, ce langage s'adresse d'abord à ceux qui s'occupent d'élaboration de politiques et aux bureaucrates, et ensuite parce que ceux qui s'intéressent à la politique étrangère - personnes du milieu universitaire, d'institutions et de certaines ONG notamment - sont perçus bien souvent comme possédant des connaissances et un vocabulaire recherché.
- Diversité multiculturelle : La diversité multiculturelle est pratiquement inexistante au MAECI, malgré la politique gouvernementale en ressources humaines mise en place à cet effet. Cela surprend pour un ministère qui s'occupe de relations internationales et de sujets aussi importants que le choc des civilisations dans un contexte mondial. Pour leur part, les organismes du secteur bénévole reflètent davantage la population qu'ils servent, ce qui est dû notamment à des pratiques d'embauche plus souples.
- Femmes dans les postes de direction : De façon similaire, même si les femmes sont bien représentées au Ministère, elles sont absentes des niveaux de gestion les plus élevés. Par contre, l'expérience générale au sein des divers organismes bénévoles montre que les femmes y sont proportionnellement présentes à tous les niveaux.
- Gestion des ressources : Comme les organismes du secteur bénévole doivent souvent faire face à des ressources décroissantes et introduire des activités novatrices pour générer des revenus, de l'avis de M^{me} Gizenga, ils parviennent beaucoup mieux à gérer leurs ressources humaines, matérielles et financières. Les fonctionnaires respectent les politiques financières établies par le Conseil du Trésor, mais ne cherchent pas à en assurer l'efficacité.
- Élaboration de politique : Le secteur public et le secteur bénévole montrent tous deux une coordination insuffisante sur ce plan. Il serait très avantageux pour le secteur bénévole d'agir en collaboration pour défendre et faire valoir ses points de vue ou encore exercer des pressions afin de modifier les politiques. La collaboration accroîtrait sa capacité d'influer sur les politiques et le gouvernement en bénéficierait.

VII. RECOMMANDATIONS

1. Le programme du SBEP a été une expérience d'apprentissage inestimable. Il devrait être poursuivi avec un profil plus visible de manière à ce que les parties en cause lui accordent tout le poids voulu.
2. Les organismes participants devraient assister à des séances conjointes structurées avec les organisateurs du SBEP.
3. Le recours à des étudiants adjoints à la recherche devrait absolument être maintenu.
4. Il faudrait conseiller aux directeurs de l'organisme d'accueil de faire participer leur personnel chargé des politiques à la définition du programme du stage.
5. Les outils suivants sont suggérés pour renforcer la capacité; ils peuvent être élaborés conjointement en cours de stage par les deux secteurs :
 - Méthodologies de participation
 - Documentation sur le processus d'élaboration de politique propre au Ministère
 - Rétroaction sur la consultation et stratégies de suivi
 - Stratégies d'évaluation des consultations du public.

Il s'agit là de points particulièrement importants si l'on veut bâtir la confiance dans le processus de consultation du public et lui donner tout son sens.

VIII. CONCLUSION

Le gouvernement du Canada a pris des mesures importantes afin de faire participer les citoyens au processus d'élaboration de politiques. L'existence de l'Initiative sur le secteur bénévole et communautaire et de structures comme le Centre canadien pour le développement de la politique étrangère indique clairement l'engagement du gouvernement envers la démocratisation de la gestion des affaires publiques.

Il est évident que les organismes du secteur bénévole ne sont pas des décideurs dans le processus d'élaboration des politiques. Cependant, dans les consultations nationales et le processus intergouvernemental, ils peuvent jouer plusieurs rôles utiles :

- a) Apporter expertise et expérience techniques;
- b) Promouvoir et défendre des questions et des perspectives qui risquent d'être mal compris ou ignorés;
- c) Agir comme partenaires pour la mise en oeuvre de plans d'action internationaux;
- d) Mobiliser des ressources humaines et financières pour résoudre des problèmes à l'échelle locale et mondiale;
- e) Informer les citoyens des enjeux et des choix relatifs au programme international;
- f) Encourager la participation des citoyens et l'éducation civique;
- g) Offrir de la formation en leadership aux jeunes qui veulent s'engager sur le plan civique sans vouloir adhérer à un parti politique;

- h) Être témoins du processus intergouvernemental et utiliser les médias pour faire en sorte que les gouvernements rendent compte de leurs engagements et les respectent.

D'après l'expérience du stage, pour que le secteur bénévole puisse mieux participer à l'élaboration de politiques, il est essentiel que les organismes qui le composent prennent les mesures suivantes :

- a) Connaître les questions et priorités du moment au sein du gouvernement;
- b) Dresser une liste de personnes-ressources du gouvernement et assurer la liaison régulière avec l'agent de programme;
- c) Participer à des consultations officielles;
- d) Pour chacune des consultations, chercher à connaître les points sur lesquels le gouvernement a une position bien déterminée et ceux sur lesquels ils peuvent exercer une certaine influence, et avoir une vision claire de ce que le gouvernement peut et ne peut pas faire dans le cadre du processus intergouvernemental;
- e) Obtenir des contrats de sous-traitance pour mener des consultations dans leur domaine de compétence;
- f) Participer à des négociations pour les secteurs qu'ils connaissent;
- g) Assister à des présentations et à des séances de réseautage offertes au public par le gouvernement;
- h) Organiser des panels d'experts et des consultations parallèles sur les questions prioritaires du moment, et soumettre les rapports et conclusions qui en découlent aux services gouvernementaux appropriés;
- i) Présenter des mémoires;
- j) Soumettre des propositions de projets conjoints et présenter des demandes de financement en vertu de programmes existants.

Par ailleurs, le gouvernement peut obtenir plus efficacement l'engagement du secteur bénévole en prenant les mesures suivantes :

- a) Engager le secteur bénévole dès le début du processus de consultation;
- b) Définir les questions en jeu dans le cadre de l'engagement : cerner les points sur lesquels la position du gouvernement est ferme et ceux sur lesquels il peut se laisser influencer;
- c) Clarifier le point de vue du gouvernement fédéral avant la consultation afin d'éviter les mésententes interministérielles en public et permettre au gouvernement fédéral de s'investir pleinement dans un vrai dialogue;
- d) Fournir une orientation au processus : organiser des séances d'information sur les normes, la culture et les contraintes du processus intergouvernemental;
- e) Consulter largement : pour les grandes questions de politique, inclure le plus de gens possible; pour les questions plus limitées ou de nature technique, inviter les experts reconnus tout en faisant aussi une place à ceux qui manifestent leur intérêt;
- f) Organiser des séances de compte rendu après l'événement et assurer un suivi;
- g) Fournir des fonds aux parties intéressées afin qu'elles puissent préparer leurs propres exposés de position sur les questions importantes;
- h) Faire mener des consultations aux ONG en sous-traitance;
- i) Recourir aux experts sectoriels des ONG comme conseillers pour les négociations sectorielles;

- j) Organiser des séances d'information et des mises à jour régulières;
- k) Assurer la planification et l'organisation conjointes d'événements;
- l) Diffuser les conclusions des conférences parallèles du secteur bénévole : appuyer ou faciliter la diffusion des conclusions des conférences menées en parallèle par le secteur;
- m) Appuyer des programmes comme le SBEP pour accroître la capacité du secteur bénévole à contribuer à l'élaboration des politiques gouvernementales.

IX. BIBLIOGRAPHIE

1. Consultations en ligne de l'ACDI : Policy Context, Experience and Lessons Learned, avant-projet : 18/10/02
2. CANADA. Politique du gouvernement du Canada sur la consultation et l'engagement des Canadiens et des Canadiennes, Secrétariat du Conseil du Trésor
3. Consultation and Citizen Engagement Policy, avant-projet pour discussion, septembre 2001
4. Working with NGOs in International, Inter-Governmental Processes, International Institutions Working Group, Global Challenges and Opportunities Network, mise à jour 3 - 19 septembre 2000
5. Consultation en ligne du MAECI, Johanne Lortie/SXGCyber-Diplomacy
6. Managing Foreign Policy in the Twenty-First Century, publié sous la direction de Evan H. Potter, *An examination of how diplomacy is adapting to the new global information order*. Canadian Foreign Policy / La politique étrangère du Canada
7. APPLEBY Paul H. "Government is Different." Dans Shafritz, Jay M. et Albert C. Hyde, 1992. *Classics of Public Administration*, troisième édition. Belmont (Californie) : Wadsworth, Inc., 1945, p. 144-149.
8. CALEDON INSTITUTE OF SOCIAL POLICY. Opening Dialogue, Opening Minds: Encouraging citizen engagement, 2001
9. CAROTHERS Thomas. Civil society: THINK AGAIN, Foreign Policy, 22 décembre 1999
10. GUY Mary E. Civic Nutrition, Citizen Empowerment and Civil Communities, Florida State University
11. MARSH Roy, Gene Rowe et Lynn Frewer. A toolkit for evaluating public participation exercises, Report to the Department of Health and Health & Safety Executive, février 2001
12. HAY John B. Practising Democratic Foreign Policy: MAECI's Consultations with Canadians, mai 2000
13. CANADA. Among Nations, The Axworthy Legacy, Oxford University Press, 2001
14. VENUGOPAL Rajeev. Bridging the Gap between MAECI and Civil Society: A review of the CCDPE's Integration in the Foreign Policy Development Process, 2001

15. A review of Public Participation and Consultation Methods: Issues in the Design and Evaluation of Public Consultation Processes. McMaster University Centre for Health Economics and Policy Analysis Research Working Paper, 2001
16. CANADA. Politique du gouvernement du Canada sur la consultation et l'engagement des Canadiens et des Canadiennes, avant-projet pour discussion, septembre 2001
17. Lignes directrices en matière de consultation à l'intention des gestionnaires de la fonction publique fédérale, décembre 1992
18. KILGOUR David, député, Edmonton-Sud-Est, secrétaire d'État (Amérique latine et Afrique). Public Consultation is essential to foreign policy, décembre 1997
19. PHILLIPS Susan D., Ph.D., avec Michael Orsini, Ph.D. Mapping the links: Citizen Involvement in Policy Processes, avril 2002
20. Document de travail sur les méthodes de consultation, Condition féminine Canada, septembre 1997
21. The State of Canada's Foreign Policy Research Capacity, Norman Paterson School of International Affairs
22. 1999 Foreign Policy Consultations – Canadian Foreign Policy and National Interests, document de travail préparé par James H. Taylor