

Rendre la gouvernance municipale d'Ottawa équitable et inclusive : Livre pêche 2011



Ce livre pêche constitue la réponse de l'IVTF (Initiative : une ville pour toutes les femmes) à l'examen de la gouvernance de 2011, dans lequel le Comité des finances et du développement économique a été chargé d'évaluer les structures et les processus de gouvernance de la Ville d'Ottawa et de formuler des recommandations pour améliorer l'engagement citoyen.

Pourquoi un livre pêche?

L'IVTF a participé aux processus d'examen sur la gouvernance de 2007 et de 2009 en produisant sa version des livres blancs : les livres pêche, qui ont fourni à la Ville les points de vue d'une diversité de femmes sur des façons de rendre le processus décisionnel et les structures de gouvernance de la Ville plus inclusifs. Dans ce livre pêche ci, notre objectif est d'apporter notre contribution à l'examen sur la gouvernance de 2011 et d'orienter l'examen de la Politique en matière de participation publique de la Ville d'Ottawa, comme l'a prescrit le Conseil.

Récemment, le Conseil municipal a aussi établi ses priorités stratégiques pour 2011-2014, et la Ville a énoncé son intention de « mettre en œuvre des pratiques de gestion démocratiques, attrayantes et visibles en encourageant les citoyens à participer aux prises de décisions et à la vie communautaire, en les informant rapidement des décisions qui les concernent et en justifiant les décisions prises ». Le présent document vise à aider le Conseil à atteindre les objectifs de cette priorité stratégique en proposant des moyens de rendre la gouvernance de la Ville plus équitable et inclusive.

Pourquoi une gouvernance municipale équitable et inclusive?

C'est financièrement responsable. En cette période de revenus limités, la Ville d'Ottawa se doit de tirer le meilleur parti de ses ressources humaines et financières. En faisant appel aux connaissances, à l'expertise et aux réseaux de la pleine diversité des résidents et des organisations communautaires, la Ville est mieux placée pour décider où investir des fonds et où orienter des ressources additionnelles.

C'est plus efficace. Le gouvernement municipal, sans système de partis politiques, dépend de la contribution assidue et constructive de la collectivité pour être efficace. En qualité de palier du gouvernement le plus proche de la vie quotidienne des résidents et résidentes, les municipalités sont dans la meilleure position pour recevoir l'apport d'une diversité de résidents, de façon à traiter les problèmes émergents de façon proactive. En engageant ceux et celles qui comptent le plus sur les services municipaux, la Ville a de meilleures chances de mettre en place des politiques, des programmes et des services efficaces.

C'est de la bonne gouvernance. Dû en partie au fait que c'est la première année du nouveau mandat du Conseil, la collectivité n'a apporté qu'une faible contribution utile. Plusieurs décisions ont été prises avant d'être soumises aux comités permanents, la collectivité a eu peu de temps pour y répondre, et peu de modifications ont été apportées suivant les commentaires du public. La population s'attend à un gouvernement local ouvert et transparent, une attente qui est satisfaite lorsque les résidents et résidentes sont informés et voient leur apport intégré aux décisions. Au bout du compte, une confiance et une compréhension s'installent entre les représentants élus et la collectivité.

Dans une démocratie locale, une gouvernance équitable et inclusive réussit à engager la pleine diversité des résidents en affrontant les obstacles à leur participation, surtout pour les groupes et les individus dont les voix ont le moins de chance d'être entendues.

Engagements de la Ville d'Ottawa

Politique en matière de participation publique (2003)

En 2003, la Ville d'Ottawa a établi une Politique en matière de participation publique, élaborée par suite de vastes consultations communautaires et d'un examen des meilleures pratiques existantes dans l'ensemble du Canada et à l'échelle internationale. Dans cette politique, la Ville s'engage à ce que les processus administratifs et les processus d'établissement des politiques soient ouverts et accessibles, tiennent compte du besoin du public d'être renseigné et soient respectueux du droit du public de participer aux décisions qui ont une incidence sur leurs vies. La politique est un bon point de départ pour rendre la gouvernance de la Ville plus inclusive. Toutefois, elle n'a jamais été pleinement mise en œuvre. Des mesures supplémentaires s'imposent pour veiller à ce que les meilleures pratiques d'engagement citoyen soient systématiquement utilisées dans l'ensemble de la municipalité. Le Comité des finances et du développement économique a maintenant chargé le personnel de la Ville d'Ottawa d'actualiser cette politique.

<http://www.ottawa.ca/calendar/ottawa/citycouncil/csedc/2003/10-07/ACS2003-CRS-SEC-0016englishFINAL.htm> (en anglais; résumé en français)

Optique d'équité et d'inclusion (2010)

La Ville procède actuellement à la mise en œuvre de l'*Optique d'équité et d'inclusion*, élaborée en 2010 en collaboration avec l'IVTF. L'inclusion repose sur le principe qu'il faut veiller à éliminer les barrières afin que tout le monde puisse participer à la gamme complète des activités, des programmes et des services offerts dans notre ville. L'*Optique* fournit des questions destinées à favoriser un processus décisionnel inclusif dans les domaines de l'élaboration des politiques et des programmes, de la communication, de la consultation, de la recherche, des ressources humaines et de l'évaluation.

http://ottawa.ca/doc_repository/guides/equity_inclusion_fr.pdf

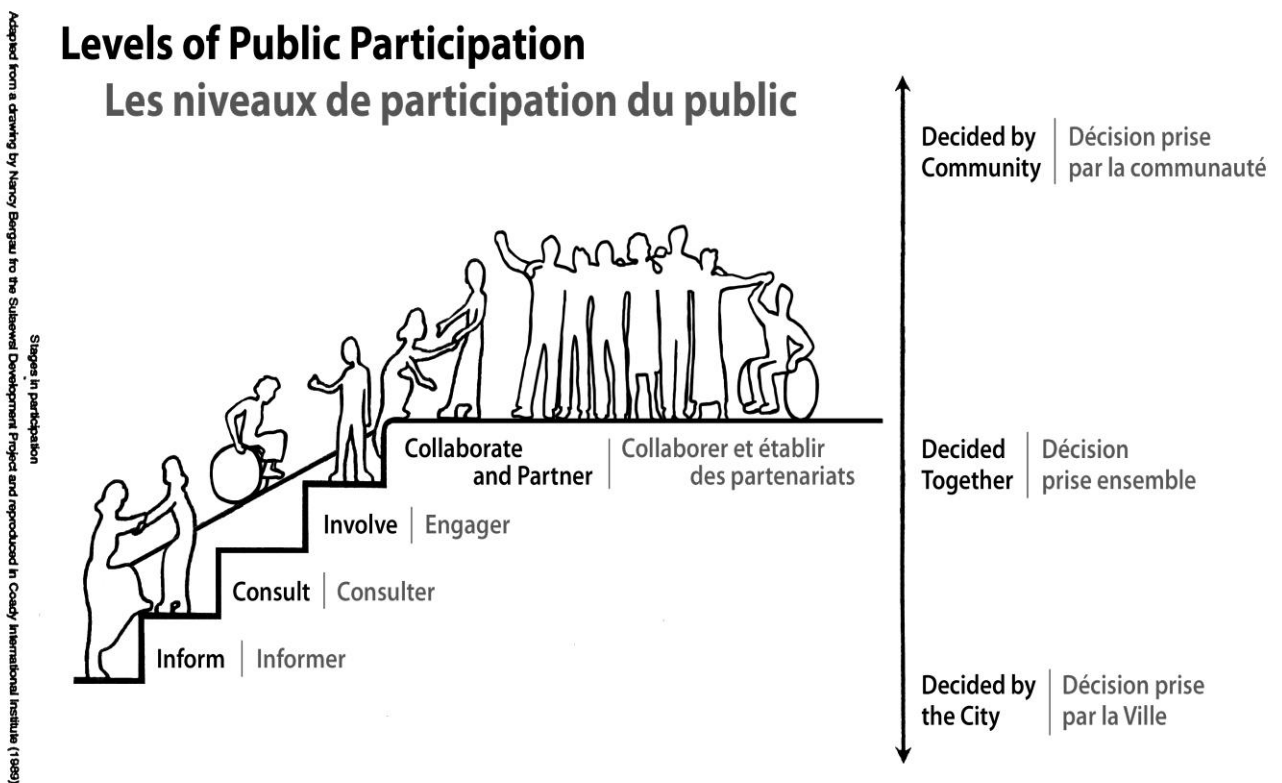


Lors de la mise à jour de la Politique en matière de participation publique, certains éléments de l'Optique d'équité et d'inclusion peuvent servir à enrichir la politique. Une fois mise en œuvre, la politique peut donner lieu à une gouvernance équitable et inclusive au sein de la Ville d'Ottawa.

Participation publique

Dans une Ville réellement inclusive, la pleine diversité des résidents participerait aux décisions ayant une incidence sur leur vie. Tout le monde aurait l'impression que leur point de vue est entendu et valorisé. Pour y parvenir, les résidents et résidentes peuvent s'engager à différents niveaux de participation, depuis la transmission d'information jusqu'aux partenariats et au-delà.

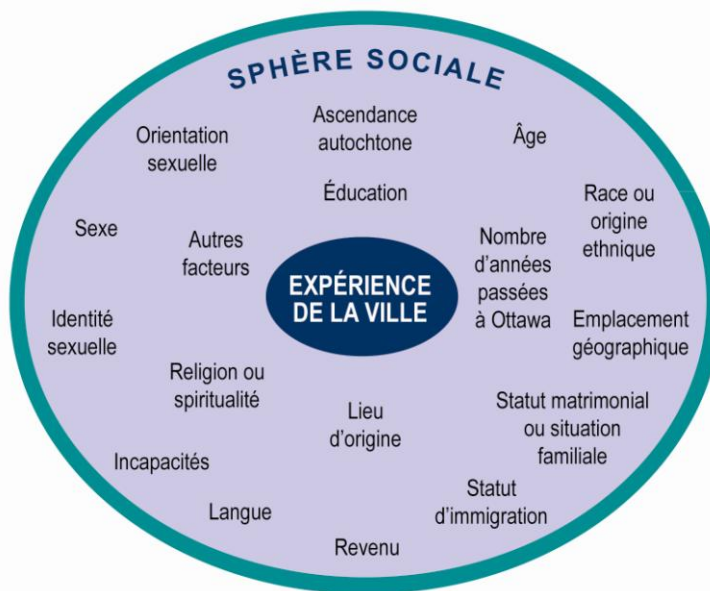
Chaque niveau est important à sa façon, selon le genre d'engagement qui s'avère le plus avantageux pour un processus donné. Pour assurer l'inclusion à chacun de ces niveaux, certaines conditions doivent être remplies. Soyez conscient du niveau de participation que vous utilisez, indiquez-le clairement et créez les conditions nécessaires à l'inclusion.



Dans une grande ville complexe où la population diversifiée est en évolution, il faut une combinaison d'outils et d'approches pour engager les résidents et résidentes et susciter leur participation utile au processus décisionnel. Par exemple, les communications informatiques novatrices doivent être combinées à la transmission d'informations fondée sur les relations. Cela signifie engager la collectivité par le biais du contact personnel direct, et employer les espaces sociaux là où des communautés particulières s'impliquent.

Réfléchir à la diversité

Chacun de nous fait l'expérience de la ville de façon différente, en fonction des facteurs sociaux dans notre vie. En reconnaissant cette diversité, nous pouvons nous montrer plus attentifs à discerner les groupes qui risquent l'exclusion et prendre des mesures pour engager ces populations spécifiques.



Tenir compte des obstacles à l'inclusion

Par exemple :

- Manque de connaissances ou de compréhension des systèmes.
- Attente selon laquelle tout le monde comprend l'anglais.
- Sous-utilisation de la traduction anglais-français.
- Coûts du transport et de la garde d'enfants.
- Imprévisibilité du temps requis pour faire des présentations aux comités, lorsqu'on doit concilier ses responsabilités familiales et professionnelles.
- Lors des réunions, les documents clés ne sont pas disponibles pour tout le monde, sur écran ou par écrit.
- Les décisionnaires n'arrivent pas à voir une question donnée du point de vue de quelqu'un d'autre.
- Les comités consultatifs et le public n'ont pas suffisamment de temps pour répondre au processus de la Ville.

Informer

Le premier pas vers une gouvernance équitable et inclusive consiste à fournir au public, en temps opportun, de l'information équilibrée et objective pour l'aider à comprendre les problèmes, les options et les solutions.

Pour parvenir à l'équité et l'inclusion :

- Prendre en considération la pleine diversité des résidents visés – qui risque l'exclusion et quelles sont les stratégies de communication nécessaires pour les toucher? (P. ex., collaboration avec des dirigeants communautaires, tableaux d'affichage, journaux communautaires.)
- Fournir les rapports et autres renseignements longtemps à l'avance pour que la collectivité ait le temps de traiter l'information et d'y répondre.
- Fournir l'information dans les deux langues officielles, et dans d'autres langues si possible.
- Communiquer avec des organisations communautaires et des réseaux qui desservent les diverses populations que vous devez joindre.
- Utiliser plusieurs méthodes de transmission d'informations (c.-à-d. la transmission d'informations fondée sur les relations, en plus des documents écrits et électroniques.)
- Veiller à ce que l'information soit facilement accessible et comprise par la totalité des résidents visés – utiliser un langage clair, des formats accessibles, des diagrammes, plusieurs langues et différents médias, y compris les communications en ligne, imprimées et par messagerie vocale.
- Veiller à ce que les messages et les images favorisent l'inclusion, le respect et l'équité.
- Déterminer si la documentation contient une certaine partialité et faire des changements au besoin.
- Fournir un retour d'informations sur toutes les impressions fournies. Quelles réflexions ont influencé les décisions? Quels commentaires n'ont pas été utilisés? Pourquoi, et pourquoi pas?

Exemple : Renforcer le processus de recrutement pour les comités consultatifs

Le Bureau du greffier municipal s'est rendu compte que pour renforcer le rôle des comités consultatifs, il était primordial de s'assurer que la composition de ces comités comprenne une diversité de résidents. En 2009, un certain nombre de mesures ont donc été adoptées pour renforcer le processus de recrutement :

- *Élaboration d'un formulaire de soumission de candidature plus simple à remplir et plus accessible.*
- *Inclusion d'une question qui invite les candidats à faire part d'une expérience qui pourrait les aider à être sensibles aux besoins de personnes d'origines diverses.*
- *Prolongation de la période de soumission des candidatures.*
- *Envoi de lettres et présentation d'exposés à des organismes communautaires qui travaillent avec les groupes sous-représentés.*
- *Distribution de feuillets bilingues dans des endroits fréquentés par des groupes sous-représentés.*
- *Encouragements aux conseillers et conseillères municipaux pour qu'ils recrutent leur personnel dans les zones urbaines, rurales et suburbaines de leur quartier.*
- *Diffusion des appels de candidatures dans une vaste gamme de publications communautaires et spécialisées.*

(Optique d'équité et d'inclusion 2010, p. 26)

Consulter

Une consultation constructive est essentielle à l'amélioration de la gouvernance qui, à son tour, rendra les politiques, les programmes et les services plus efficaces. La Ville doit tenir les résidents et résidentes au courant, et écouter et reconnaître leurs préoccupations. Une rétroaction devrait aussi être fournie au public sur la façon dont ses impressions ont influencé les décisions.

Pour parvenir à l'équité et l'inclusion :

- Veiller à un équilibre, au sein du processus, entre la transmission d'informations et une écoute de la collectivité qui permet un apport véritable.
- Veiller à ce que l'information soit facile à comprendre pour des auditoires variés.
- Prendre des mesures pour éliminer les obstacles à la pleine participation des gens à la consultation (p. ex., en ce qui a trait aux services de garde d'enfants, au transport, à la sécurité, à la langue, à l'accessibilité des lieux, à l'heure de la consultation, aux supports multiples, aux fêtes culturelles et religieuses et à la sensibilité culturelle).
- Déterminer s'il y a des groupes qui risquent d'être exclus si seules des méthodes de consultation traditionnelles sont utilisées (p. ex., sollicitation de commentaires en ligne seulement, réunions de consultation du grand public).
- Identifier les stratégies de sensibilisation qui sont nécessaires pour engager les communautés ou les groupes de gens qui sont les moins susceptibles de participer.
- Déterminer si le support et le milieu choisis pour la consultation sont accueillants pour les personnes qui hésitent peut-être à communiquer leur point de vue. Dans la négative, identifier ce qui pourrait être fait pour corriger la situation.
- Déterminer s'il existe des rapports de force ou des antécédents – entre le personnel et les participants ou entre les participants – qui empêchent certaines personnes d'exprimer leur opinion. Identifier des façons d'équilibrer ces rapports de force.
- Vérifier si les impressions des groupes qui se heurtent à des barrières systémiques et à des inégalités sont prises en compte dans le rapport de consultation et dans le produit final.
- Informer la pleine diversité des groupes qui auront participé au processus de l'influence qu'a eu leur apport. (*Optique d'équité et d'inclusion 2010*)

Exemple : le Plan directeur des loisirs

En 2009, les employés de la Ville ont rencontré les représentants d'une cinquantaine d'organisations, y compris des comités consultatifs municipaux, des coalitions municipales, des associations communautaires et des institutions de services. En tout, ils ont rencontré environ cinq cents personnes représentant des milliers de résidents d'horizons divers et habitant différents secteurs de la ville.

- *Les organisations ont été invitées à tenir leurs propres groupes de discussion ou à approcher leur public cible.*
- *Les employés ont fourni des renseignements et des outils aux organisations pour les aider à atteindre leur public cible.*
- *Lors de leur rencontre avec une population spécifique, les employés et les organisations ont sélectionné et ajusté leurs questions de manière à obtenir des perspectives et des idées particulières au groupe.*
- *En analysant les données, on s'est assuré que le rapport final reflèterait la diversité des points de vue.*

(*Optique d'équité et d'inclusion 2010*, p. 16)

Engager

Dans certains cas, il conviendra d'aller au-delà de la consultation et d'impliquer directement le public dans l'élaboration des politiques et programmes de la Ville. Cela signifie qu'il faudra veiller à ce que les questions et les préoccupations soulevées par les résidents et résidentes soient assidûment comprises et prises en considération dans l'élaboration des options.

La Ville s'est engagée à « *travailler directement avec le public tout au long du processus pour veiller à ce que les questions et les préoccupations d'intérêt public soient systématiquement comprises et prises en considération... et que les différentes solutions élaborées reflètent l'avis du public* ».

Pour parvenir à l'équité et l'inclusion :

- Organiser les rencontres dans des endroits qui sont accessibles pour les groupes cibles qu'on cherche à faire participer.
- S'engager ouvertement à appliquer les recommandations.
- Recruter parmi la diversité des résidents qui sont le plus touchés par la question.
- Affronter les obstacles à la participation (c.-à-d. la garde d'enfants, le transport, l'accessibilité physique, la traduction).
- Tenir les réunions à des heures qui permettent aux groupes ciblés d'y assister.
- Travailler de concert avec les organisations communautaires ou la collectivité pour préparer l'ordre du jour et les questions qui seront explorées.
- Tenir les participants et participantes au courant des résultats.

La participation peut prendre de nombreuses formes, comme des groupes de référence ou de travail, des commissions d'étude et des comités consultatifs. De tels groupes ont comme avantage d'engager les gens pour une période de temps et une tâche déterminées; cependant, il faut s'assurer que l'engagement est réel.

Exemple : le Plan directeur des loisirs

En 2009 et 2011, le Service des parcs et loisirs de la Ville d'Ottawa a associé l'IVTF à la facilitation de groupes de discussion dans le but d'orienter le Plan directeur des loisirs. Le personnel municipal et l'IVTF ont travaillé de concert pour mettre en place un processus visant à obtenir la participation de communautés particulières. Cela a mené à l'élaboration d'un guide et de questions permettant aux facilitatrices d'aborder les sujets les plus pertinents dans leurs communautés respectives. En collaborant, l'IVTF et la Ville ont pu tirer le meilleur parti de leurs ressources pour obtenir l'apport de la collectivité.

- Les groupes de discussion ont fait participer des femmes et des hommes provenant de communautés qui n'auraient peut-être pas été entendues autrement (Autochtones, Inuit, immigrants, Africains-francophones, personnes à faible revenu, handicapées, racialisées, âgées, vivant en milieu rural).
- Les facilitatrices des groupes de discussions étaient des leaders dans ces communautés particulières, et pouvaient donc adapter la discussion aux cultures et aux langues (c.-à-d. somali, chinois, français).
- Les facilitatrices ont pu utiliser leurs réseaux pour faire un travail de sensibilisation dans leurs communautés.
- Les groupes de discussion ont été tenus à l'endroit le plus accessible pour les participants et participantes.
- On a présenté le rapport final aux communautés et on leur a précisé la façon dont elles y ont contribué. On les a aussi invitées à continuer d'orienter le processus.

Collaborer et former des partenariats

Il est possible de partager plus équitablement les prises de décision avec les résidents et résidentes, et ce, en collaborant et en formant avec eux des partenariats lors de l'élaboration des options et de la sélection des solutions à privilégier. Susciter l'innovation et obtenir les recommandations du public dans toute la mesure du possible aidera à garantir que la Ville répond aux besoins de la pleine diversité des résidents.

Pour parvenir à l'équité et l'inclusion :

- S'adresser expressément aux partenaires représentant les groupes et les communautés qui possèdent l'expertise sur les questions à l'étude, mais qui ne seraient peut-être pas entendus autrement.
- Reconnaître qu'il peut exister des antécédents de marginalisation et qu'il faudra les surmonter avant de pouvoir établir la confiance.
- Instaurer intentionnellement un climat de confiance afin de favoriser la prise de décision conjointe.
- Être réceptif et transparent, et allouer suffisamment de personnel et de temps pour la gestion.
- Faire des vérifications tout au long du processus pour être bien sûr que tout le monde est réellement entendu et que l'expertise de chacune des communautés est intégrée aux discussions et aux décisions.
- Créer des règles du jeu égales pour tous les membres du partenariat, permettant ainsi aux représentants de la Ville et à ceux des communautés de réellement apprendre les uns des autres et d'être ouverts aux changements (c.-à-d. lieu de rencontre, disposition des sièges, qui établit l'ordre du jour, qui préside la réunion; énoncer clairement le pouvoir de décision de chacun.)
- Rechercher conjointement les ressources humaines et financières qui peuvent être mobilisées auprès d'autres paliers du gouvernement et de l'ensemble de la collectivité.

Avantages pour la Ville

Parmi les multiples avantages pour la Ville de travailler en partenariat, notons les suivants : (1) obtenir des occasions d'avoir un impact plus important sur les priorités établies et les résultats visés; (2) acquérir une influence plus importante auprès des autres paliers du gouvernement; (3) attirer des ressources vers la ville pour aider à affronter des difficultés persistantes; (4) tirer parti de l'expertise des partenaires pour améliorer l'efficacité.

Exemple : Partenariat local de l'immigration d'Ottawa (PLIO)

Le Partenariat local de l'immigration d'Ottawa est une initiative de collaboration communautaire, conçu pour renforcer la capacité d'Ottawa afin d'attirer des immigrants et les aider à s'établir et à s'intégrer.

- Pour développer la Stratégie de l'immigration à Ottawa, la Ville a travaillé en collaboration avec des collègues et des universités de la région, les conseils scolaires, la chambre de commerce, des prestataires de services d'établissement, des centres de ressources et de santé, des organismes de services sociaux et des organismes de planification régionaux.
- Le partenariat fournit un mécanisme de gouvernance de collaboration dans la mise en œuvre de la Stratégie, ainsi que pour la suite de la planification et des ajustements.
- Le modèle de gouvernance est fondé sur les principes d'équité et d'inclusion, avec une orientation stratégique délibérément tournée vers la transparence et le développement de la confiance entre les partenaires.

Il y a d'autres exemples de partenariats entre la Ville et la collectivité : le Comité d'étude sur les questions autochtones, Ottawa ville-amie des aînés, l'Université de la jeunesse, et le partenariat entre l'IVTF et la Ville pour l'élaboration de l'*Optique d'équité et d'inclusion*.

Résumé

- La gouvernance équitable et inclusive engage la pleine diversité des résidents en affrontant les obstacles à la participation, surtout pour les groupes et les individus dont les voix ont le moins de chance d'être entendues.
- La gouvernance équitable et inclusive contribue à une plus grande responsabilité financière, un processus décisionnel plus efficace et une meilleure gouvernance.
- Cet idéal peut devenir réalité grâce à une mise à jour et une mise en œuvre de la Politique en matière de participation publique (2003) qui gardent à l'esprit certains éléments de l'*Optique d'équité et d'inclusion* (2010).
- Il existe différents niveaux de participation, chacun ayant son importance selon le genre d'engagement qui s'avère le plus avantageux pour un processus donné. Pour assurer l'inclusion à chacun de ces niveaux, il faut demeurer conscient de la pleine diversité présente dans notre ville et créer les conditions nécessaires pour encourager la collectivité à s'engager.

Contributeurs et contributrices

Nous remercions la diversité de femmes et d'organisations qui ont contribué à ce livre :

Caroline Andrew, Centre d'études en gouvernance, Université d'Ottawa

Meredith Berriman, Ottawa : l'Amie de la jeunesse

Suzanne Doerge, Initiative : une ville pour toutes les femmes (IVTF)

Euphrasie Emedi, Coalition des Centres des ressources et de santé communautaires d'Ottawa

Tara Fischer, étudiante à la M.Serv.Soc. à l'Université Carleton, IVTF

Roberta Della-Pica, Initiative : une ville pour toutes les femmes (IVTF)

Sultana Husne Ara, Initiative : une ville pour toutes les femmes (IVTF)

Gabriela Lopez, Making Ottawa Safe Together (MOST)

Hindia Mohamoud, Partenariat local de l'immigration d'Ottawa (PLIO)

Jenny Gullen, Bâtir une vie meilleure à Ottawa

Comité des femmes d'action de l'IVTF

Blanca Cabrera, Euphrasie Emedi, Anke Fritzsche, Sado Ibrahim, Linda Kinsella, Christine Santele, Nadia Willard, et Rachida Youmouri

Traduction et correction d'épreuves : Michèle Clermont, IVTF; Luanne Gauvreau, IVTF



Nous tenons à remercier nos bailleurs de fonds pour leur appui.

