

CANADA'S
PUBLIC POLICY

FORUM
DES POLITIQUES PUBLIQUES
DU CANADA

Étude de cas : Examen de la *Loi sur les condominiums de l'Ontario*

OCTOBRE 2014



CANADA'S
PUBLIC POLICY

FORUM

DES POLITIQUES PUBLIQUES
DU CANADA

Le Forum des politiques publiques est un organisme indépendant, sans but lucratif, qui s'efforce de promouvoir l'excellence gouvernementale au Canada par l'entremise d'un meilleur dialogue entre le secteur public, le secteur privé, le secteur universitaire et le secteur sans but lucratif. Issus de l'industrie et du commerce, des gouvernements fédéral, provinciaux et territoriaux, du secteur bénévole et des syndicats, les membres du Forum partagent une même vision : celle d'une fonction publique efficace et efficiente qui joue un rôle clé dans le maintien de notre qualité de vie et de notre position concurrentielle à l'échelle mondiale.

Depuis sa fondation en 1987, le Forum s'est taillé une réputation de facilitateur non partisan et digne de confiance, capable de réunir toute une gamme d'intervenants pour un dialogue constructif. Son programme de recherche fournit des renseignements objectifs à l'appui de la prise de décisions collective. En encourageant le partage d'information et l'amélioration des liens entre les gouvernements et les autres secteurs de la société, le Forum aide le Canada à adopter des politiques publiques dynamiques et bien coordonnées qui tiennent compte des défis et des occasions qui nous attendent.

© 2014, Forum des politiques publiques
1405-130 rue Albert
Ottawa, ON K1P 5G4
Tél. : (613) 238-7160
Télec. : (613) 238-7990
www.ppforum.ca

ISBN : 978-1-927009-60-4

TABLE DES MATIÈRES

INTRODUCTION.....	04
QU'EST-CE QUE L'ENGAGEMENT DU PUBLIC?	05
<i>Une approche collaborative de l'élaboration des politiques publiques</i>	05
PROCESSUS D'EXAMEN DE LA LOI SUR LES CONDOMINIUMS DE L'ONTARIO.....	07
<i>Le projet d'examen de la Loi sur les condominiums</i>	07
<i>Planifier le processus</i>	08
ÉTAPE 1: DÉFINIR LES ENJEUX ET LES OPTIONS.....	10
<i>Les quatre volets d'engagement</i>	10
<i>Rapport des résultats de l'Étape 1</i>	12
DEUXIÈME ÉTAPE : TROUVER DES SOLUTIONS.....	13
<i>Objectifs et structure du processus</i>	13
<i>Résultats de l'engagement</i>	14
TROISIÈME ÉTAPE : VALIDATION DES RECOMMANDATIONS.....	16
<i>Objectifs principaux de la troisième étape</i>	16
EN RÉSUMÉ : LEÇONS ISSUES DU PROCESSUS.....	18
<i>Considérations politiques</i>	18
<i>Rôle des représentants du gouvernement</i>	18
<i>Rôle du facilitateur</i>	19
<i>Sélection des participants</i>	19
<i>Planification et gestion du processus</i>	19
<i>Échéanciers, ressources et outils</i>	20
<i>Une nouvelle ère d'ouverture du gouvernement?</i>	20

INTRODUCTION

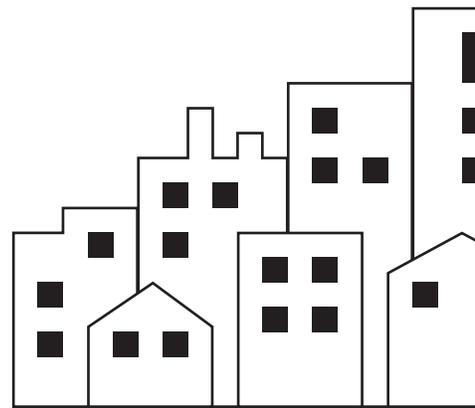
Projet sur l'engagement du public

En août 2009, le Forum des politiques publiques du Canada a lancé le projet sur l'engagement du public, une initiative s'échelonnant sur plusieurs années dont l'objectif est d'aider les gouvernements à améliorer leur capacité de susciter efficacement l'engagement du public. Ce projet, auquel participent plus de 2 000 fonctionnaires au Canada et à l'étranger, s'est amorcé par une série de séminaires et d'ateliers avant de se poursuivre par des projets pilotes ou de démonstration permettant de valider les idées nouvelles¹. Ce que nous avons appris a été consigné dans un rapport exhaustif disponible seulement en anglais, *Rescuing Policy: The Case for Public Engagement*, et rédigé par Don Lenihan et publié par le Forum en 2012.

Le gouvernement de l'Ontario a beaucoup participé au Projet sur l'engagement du public, et au printemps 2012, le Forum l'a approché pour lui suggérer de lancer un projet pilote. Peu de temps après, le ministère des Services aux consommateurs, (connu sous le ministère des Services gouvernementaux et des Services aux consommateurs), a répondu par une invitation au Forum afin de concevoir et de mener un processus de participation public permettant de renouveler la *Loi sur les condominium de 1998*.

La présente étude de cas examine les différentes étapes et phases du processus et réunit d'importantes leçons apprises au cours de celui-ci. L'étude démontre comment l'engagement du public peut réduire les tensions que peuvent provoquer les politiques publiques entre les intervenants, pour en parvenir à des solutions qui peuvent servir de fondement aux politiques publiques et aux mesures législatives. L'étude a pour objectif d'aider les représentants de la fonction publique en Ontario et partout au pays à comprendre comment et pourquoi l'engagement du public donne des résultats. Nous sommes persuadés que cela donnera plus de crédibilité à cette approche et nous encourageons les autres ministères et gouvernements à lancer des projets de même nature.

¹ Ces projets pilotes incluaient notamment un processus de lutte contre la pauvreté au Nunavut, une série de dialogues communautaires en Australie pour assurer que les services correspondent aux besoins et le renouvellement de la politique sportive au Canada par les 14 gouvernements fédéral, provinciaux et territoriaux au pays. Les études de cas et rapports finaux issus de ces projets sont disponibles sur le site du Forum à l'adresse suivante : <http://www.ppforum.ca/engagement-community/resources>



QU'EST-CE QUE L'ENGAGEMENT DU PUBLIC?

Une approche collaborative de l'élaboration des politiques publiques

De nos jours, de nombreux enjeux relevant des politiques publiques ne peuvent être réglés uniquement par les gouvernements. En effet, dans des domaines comme ceux de la santé publique, des changements climatiques et de la formation de la main d'œuvre, les citoyens, les collectivités et les intervenants ont souvent un rôle de premier plan à jouer. Par exemple, si nous voulons lutter contre l'obésité, les parents doivent s'assurer que leurs enfants fassent plus d'exercice. Si nous voulons réduire les émissions de gaz à effet de serre, les collectivités doivent agir ensemble pour améliorer les comportements à l'échelle locale. Et si nous voulons de meilleurs programmes d'apprentissage, les collèges communautaires et les entreprises doivent établir des partenariats avec le gouvernement pour les fournir. L'engagement du public est une nouvelle manière d'envisager comment les gouvernements, les intervenants, les collectivités et les citoyens ordinaires peuvent allier leurs efforts pour régler de tels problèmes. Le cadre d'engagement public du Forum des politiques publiques fait de l'engagement un processus unique composé de trois étapes distinctes et successives, soit celles des points de vue, de la délibération et de l'action, telles que décrites ici :

1. **Points de vue** : À la première étape, les participants ont l'occasion d'exprimer leur point de vue sur un sujet donné. Cela implique habituellement, pour les participants, d'envoyer leurs idées en ligne, de répondre à un sondage ou d'assister à une assemblée publique. À cette étape, l'engagement du public ressemble beaucoup à une consultation traditionnelle. Mais, dans le cas d'une consultation, le rôle du public se limite à exprimer ses points de vue. Le gouvernement délibère ensuite sur ces points de vue, habituellement à huis clos, et choisit ceux qui lui semblent les plus adéquats. Si les options présentées

sont plutôt claires et que les raisons d'en choisir une plutôt qu'une autre ont été clairement énoncées, le processus fonctionne habituellement assez bien. Toutefois, plus la question est complexe, plus il devient difficile pour le gouvernement de justifier ses choix, avec pour conséquence que les décisions prises derrière des portes closes peuvent commencer à sembler arbitraires ou même biaisées. Cela porte atteinte à la légitimité du processus et peut faire en sorte que les participants se sentent manipulés ou méfiants à l'égard du processus.

2. **Délibération** : Dans de telles situations, maintenir la légitimité du processus demande l'adoption d'une approche différente. Une fois que les participants ont exprimé leurs points de vue, plutôt que de délibérer sur la question en privé, le gouvernement peut demander au public de jouer un rôle plus actif dans les délibérations et de réfléchir collectivement aux enjeux et options pour tenter de consolider des points de vue différents. À cette étape, les participants vont réclamer des preuves les uns des autres pour justifier leurs points de vue et soupeser les affirmations, établir des priorités et faire des compromis ensemble. Mais cela ne se fait pas n'importe comment. Les participants doivent être ouverts aux alternatives et faire preuve de courtoisie et de respect à l'égard des autres. Des directives claires doivent être suivies et le processus doit être structuré afin d'en assurer l'équité, le bon déroulement et la progression. Enfin, la discussion doit être facilitée de manière adéquate pour veiller à ce que les règles soient appliquées équitablement et respectées.

3. **Action** : Parfois, les discussions devront se poursuivre à une troisième et dernière étape, celle de l'action. Lorsqu'une question est diffuse et comporte des recoupements, il en sera fréquemment ainsi pour la solution. La mise en œuvre de la solution pourrait demander des efforts de la part des intervenants, des citoyens et du gouvernement. Par exemple, dans le cadre d'un plan efficace de lutte contre la pauvreté, les familles pourraient devoir soutenir leurs membres de nouvelles manières, les entreprises pourraient être forcées de modifier leurs pratiques d'embauche et les gouvernements pourraient être forcés de revoir leurs programmes. Nous avons tous un rôle à jouer. L'étape de l'action met les citoyens et intervenants au défi de discuter du rôle qu'ils ont à jouer et d'identifier celui-ci dans la mise en œuvre des solutions dégagées à

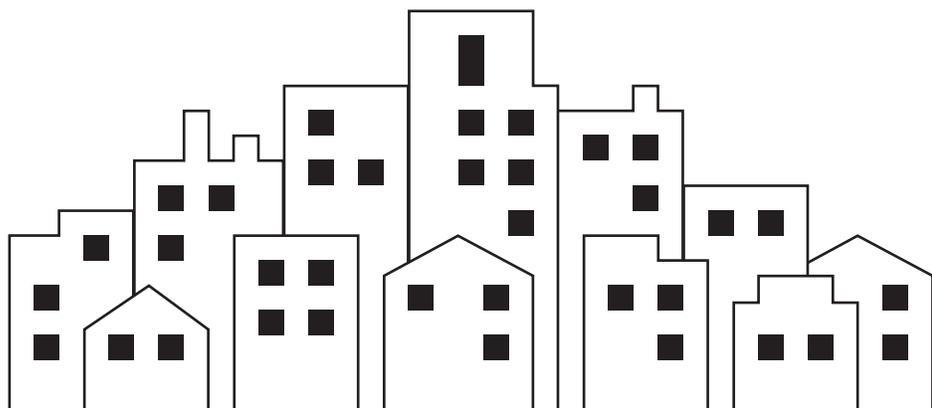


l'étape 2. L'approche d'engagement du public envisage les citoyens et le gouvernement en tant que partenaires, l'objectif étant de les faire travailler ensemble pour trouver *et* mettre en œuvre des solutions d'enjeux complexes.

Pour résumer, les processus d'engagement du public mettent l'accent sur les intérêts partagés et mettent en relief la nécessité d'agir ensemble. Tout comme c'est le cas dans la négociation raisonnée, l'objectif est d'amener l'ensemble des intervenants à comprendre que leurs intérêts sont interdépendants et complémentaires et qu'un gain pour l'un d'entre eux peut également être un gain pour les autres. Lorsque les intervenants explorent leurs intérêts partagés, ils commencent à constater qu'ils

ont avantage à travailler ensemble pour faire valoir leurs intérêts plutôt que de faire cavalier seul. La collaboration crée un scénario où tout le monde est gagnant.

De plus, les processus d'engagement sont souvent itératifs et se déroulent en cycles de dialogue et d'action. Chaque fois que le processus se répète, les participants approfondissent leur compréhension de leurs intérêts communs, développent une langue partagée, clarifient les enjeux et occasions, créent de nouveaux outils, systèmes et pratiques pour appuyer une action axée sur la collaboration et, chose plus importante encore, établissent un climat de confiance et de bonne volonté. C'est ainsi que l'engagement du public contribue à instaurer une culture de collaboration, d'apprentissage continu et de gestion efficace du changement chez tous les intervenants.



PROCESSUS D'EXAMEN DE LA LOI SUR LES CONDOMINIUMS DE L'ONTARIO

Le projet d'examen de la Loi sur les condominiums

De nos jours, les condominiums représentent la moitié des nouvelles résidences construites en Ontario. L'Ontario compte quelque 600 000 unités, ce qui signifie qu'environ 1,3 million d'Ontariens parlent de leur maison en utilisant le terme « condo ». La *Loi de 1988 sur les condominiums* est la principale loi encadrant la vie en copropriété. Elle est administrée par le ministère des Services aux consommateurs et le ministère des Services gouvernementaux et fournit un cadre légal pour la création et la gestion des associations condominiales.

Depuis que la loi a été adoptée, il y a plus de dix ans, le secteur des condominiums de l'Ontario a connu une croissance spectaculaire. Les changements à la taille et au type d'immeubles de condominiums, la complexité du marché et le nombre de personnes concernées ont soulevé des éléments nouveaux et les enjeux sont élevés. Du point de vue de l'économie, le secteur des condominiums est une industrie de plusieurs milliards de dollars qui emploie des dizaines de milliers de personnes, incluant des avocats, des gestionnaires, des constructeurs et du personnel d'entretien. Pour la plupart des propriétaires de condominium, celui-ci est non seulement leur domicile, mais aussi leur principal actif.

Les associations de condominiums sont, quant à elles, bien plus que de simples personnes juridiques. Ils constituent des *communautés autonomes* qui perçoivent des revenus auprès de leurs membres (frais de condominium), élisent leurs propres dirigeants (conseil d'administration) et établissent leurs propres règlements, de sorte qu'on fait de plus en plus souvent référence au secteur des condominiums comme étant le « quatrième ordre de gouvernement », après les municipalités, les provinces et le gouvernement fédéral.

Les enjeux dans le secteur ne sont pas seulement de nature juridique ou technique. De plus en plus, ils concernent les relations entre les intervenants du secteur ou au sein des collectivités condominiales. Ces intervenants peuvent inclure les propriétaires, d'autres résidents, les membres du conseil d'administration, des gestionnaires du condominium, des développeurs, des avocats et d'autres personnes.

Lorsque le ministère des Services aux consommateurs a décidé d'entreprendre un examen de la *Loi sur les condominiums*, on s'est rapidement aperçu que la portée des outils à créer dépasserait la seule gestion des affaires

des associations condominiales. Ils seraient utilisés pour gérer les relations au sein du secteur des condominiums et de ses collectivités. Bref, le processus d'examen devait s'intéresser à la question du *renforcement des collectivités*. La question était de trouver le meilleur moyen d'y parvenir.

En premier lieu, les responsables ont envisagé d'utiliser un processus consultatif conventionnel. Cette stratégie aurait pu inclure une série d'assemblées publiques et, possiblement, un portail en ligne où les intervenants et les propriétaires auraient pu présenter leurs idées et mémoires. Dans de tels processus, les gens et les organisations présentent leurs points de vue, et le gouvernement les écoute. Lorsque les audiences sont terminées, les représentants du gouvernement se retirent derrière des portes closes pour étudier les arguments présentés et préparer des options pour le ministre.

Mais les consultations peuvent être risquées, en particulier dans les cas où il est question du renforcement de collectivités. Leur format ressemble beaucoup à celui d'un tribunal, les participants rivalisant entre eux pour influencer les décideurs. Lorsque les différences sont marquées et que les enjeux sont élevés, cela peut créer des tensions. Souvent, les participants font valoir leur cause le plus intensément possible et peuvent même avoir recours à des tactiques visant à créer un sentiment d'urgence à l'égard de leur cause.

Compte tenu de cela, les positions peuvent facilement devenir polarisées, ce qui rend la tâche difficile au gouvernement quand vient le temps de trouver un terrain d'entente. Cela signifie également qu'à la fin, il y a des gagnants et des perdants, ce qui n'est pas une bonne manière de promouvoir le renforcement d'une collectivité.

Au lieu de cela, le ministère a opté pour une approche très différente. Il a invité le Forum à élaborer et à diriger un processus innovateur d'engagement du public qui mettrait les propriétaires et les intervenants au défi de *collaborer* pour identifier les enjeux, examiner les options et proposer des recommandations en vue du renouvellement de la législation.

Pendant les mois de juillet et d'août 2012, le Forum a collaboré étroitement avec les représentants du ministère et MASS LBP pour concevoir un processus d'examen en trois étapes, s'étalant sur 18 mois, pour atteindre ces objectifs. Le processus d'examen a été lancé à l'automne 2012 et s'est conclu en janvier 2014. Le rapport principal qui en découle, [*Growing Up: Ontario's Condo Communities Enter a New Era*](#), contient plus de 100 recommandations.

Planifier le processus

Une réglementation efficace n'est pas suffisante pour garantir le succès de collectivités condominiales en particulier. Les propriétaires et les intervenants sont membres d'une même collectivité et ont des intérêts partagés. En bons voisins, ils doivent apprendre à travailler ensemble pour gérer leurs différends afin d'atteindre leurs objectifs communs. Une réglementation efficace doit être appuyée par davantage d'information, d'éducation et de formation, une approche efficace du règlement des différends et des propriétaires engagés. Nous avons tous un rôle à jouer. Pour donner au secteur les outils dont il a besoin, le processus devait mettre les participants au défi de mener une réflexion dépassant leurs propres intérêts ou ceux de leur organisation. En tenant compte de nos ressources limitées et d'un échéancier relativement court, le Forum a identifié cinq principaux défis au cours de l'élaboration du processus :

- **Éventail d'enjeux** : Certains enjeux étaient bien connus dès le départ, mais d'autres ne l'étaient pas. De plus, il était fréquent que différents groupes de membres de la collectivité ne voient pas ces enjeux de la même manière. Pour nous assurer que le processus tienne compte de l'ensemble des enjeux et des opinions, nous avons commencé par « délimiter le terrain » en demandant aux participants (incluant les représentants du ministère) d'identifier les enjeux qui, selon eux, devraient être abordés, les options pour les résoudre et la justification de ces solutions. Nous avons pensé que cela garantirait non seulement l'exhaustivité de l'examen, mais également que celui-ci reflète les véritables préoccupations des intervenants.
- **Éventail des intérêts des intervenants** : L'inclusivité n'implique pas de permettre à chaque groupe de prendre la parole, mais de veiller à la juste représentation des principaux *intérêts* au sein du secteur. L'éventail des intérêts des intervenants du secteur des condominiums n'est pas très vaste, ce qui a quelque peu atténué les défis se rapportant au principe d'inclusivité. Il était néanmoins important de faire la distinction entre les propriétaires et les autres intervenants du secteur tels que les gestionnaires, constructeurs, avocats spécialistes du droit des copropriétés et groupes de défense des consommateurs. Même si les propriétaires font partie des intervenants, ils disposent d'un statut unique. Si l'on envisage les condominiums comme un quatrième ordre de gouvernement, les propriétaires sont les « citoyens » de ces collectivités. Nous devons nous assurer que le processus reflète non seulement la diversité des intérêts au sein du secteur des

condominiums, mais également qu'il tienne compte du statut différent des propriétaires et des autres intervenants.

- **Taille du secteur des condominiums** : Même si le secteur des condominiums compte un nombre relativement restreint d'intervenants, sa taille est néanmoins importante et nous devons tenir compte des ressources et des délais très limités à notre disposition. Nous ne disposons d'aucun moyen efficace de consulter plus qu'un faible pourcentage des intervenants ou des 1,3 million d'Ontariens qui habitent dans des condominiums. Par contre, dans de telles situations, la liste des principaux enjeux n'est habituellement pas très longue. Au fur et à mesure que les participants explorent et délimitent les enjeux, la liste en est rapidement complétée et les nouveaux participants ne font que répéter des enjeux déjà abordés. Cela implique, du point de vue de la méthode, que des délais et des ressources limités ne sont pas nécessairement un obstacle à l'inclusivité du processus. Il est possible d'identifier les principales préoccupations des intervenants et d'évaluer de manière juste à quel point celles-ci sont profondes et répandues, en s'adressant à un échantillon représentatif relativement restreint d'intervenants du secteur des condominiums.
- **Comprendre le processus** : La quasi-totalité des participants n'avait jamais participé à un tel processus auparavant. Au début, la plupart ont présumé qu'il s'agirait seulement d'un autre processus de consultation et que leur rôle serait de faire valoir *leur* point de vue, par *opposition* à celui de leurs adversaires. Il a fallu un certain temps pour leur faire comprendre comment fonctionne un processus collaboratif. Il a fallu attendre que la collaboration commence à porter fruit avant que les participants ne soient véritablement en mesure de comprendre le processus et de s'y fier.
- **Préparation à agir** : Finalement, dans le processus de planification, nous avons dû évaluer à quel point les intervenants étaient prêts à prendre de réels engagements envers le renforcement de la collectivité. Quel est l'avantage, par exemple, de créer des outils permettant d'assurer une meilleure gouvernance, si personne n'assiste aux assemblées générales annuelles? Les différents groupes affichaient divers niveaux de préparation organisationnelle. Des efforts de sensibilisation et de renforcement des capacités étaient manifestement nécessaires.

En résumé, nous avons besoin d'un processus qui :

- permette aux participants de définir les enjeux et options sur lesquels se pencher;
- reconnaisse le statut particulier des propriétaires, tout en tenant compte de manière équitable des intérêts des autres intervenants;
- encourage les différents groupes concernés à chercher des intérêts communs;
- implique un échantillon représentatif des gens du secteur des condominiums;
- permette d'éduquer les participants quant aux rôles qu'ils auraient à jouer;
- entame le processus de renforcement des capacités en vue de mener une action collaborative dans le secteur.

Une dernière question portait sur le rôle du gouvernement. Bien que nous fussions d'accord que des représentants du ministère devraient assister à toutes les réunions, nous étions d'avis qu'ils devraient le faire principalement à titre d'observateurs et de conseillers. Cela ne les empêchait pas d'exprimer leurs points de vue sur les enjeux abordés. Par exemple, dans le contexte actuel de l'économie et des dépenses gouvernementales, il aurait été contreproductif de permettre aux participants de mener des discussions difficiles au sujet de mesures coûteuses que le gouvernement n'aurait pas les moyens de mettre en œuvre. Les représentants du ministère étaient d'accord pour faire preuve d'ouverture et de franchise sur ces questions, et à différents moments du processus, on leur a demandé de préciser le point de vue du gouvernement.

De forts liens de confiance se sont tissés entre les participants et les représentants du gouvernement. Les participants ont souvent félicité ceux-ci pour leur franchise, leur expertise, leur professionnalisme et leur volonté de permettre aux enjeux d'être délimités par le dialogue. En conséquence, lorsque les représentants du gouvernement pensaient devoir intervenir pour imposer des limites aux options envisagées, les participants se sont montrés respectueux et prêts à ajuster leurs discussions en conséquence.

ÉTAPE 1: DÉFINIR LES ENJEUX ET LES OPTIONS

Les quatre volets d'engagement

L'Étape 1 a été lancée en septembre 2012 et a pris fin avec la publication du Rapport des résultats en janvier 2013. Les principaux objectifs étaient, d'abord, d'identifier les principaux enjeux et de proposer des solutions et leurs justifications; ensuite, d'assurer que les différents intérêts au sein de la communauté condominiale soient identifiés et représentés, en veillant en particulier à ce que les propriétaires se sentent écoutés; et enfin d'éduquer les participants quant au processus. Pour atteindre ces objectifs, nous avons créé quatre processus ou volets de discussion :

- Les séances d'information publiques du ministre;
- un panel consultatif de résidents composé de 36 propriétaires et de deux locataires de partout dans la province;
- tables rondes d'intervenants destinées à représenter des intérêts clés du secteur des condominiums;
- soumissions du public à ONCONDO par courriel ou par la poste.

Séances d'information publiques du ministre : Les séances d'information du ministre ont consisté en cinq rencontres publiques d'information, tenues partout en Ontario et d'une durée de 90 minutes chacune. Elles étaient organisées par les députés provinciaux de la région et débutaient par de courtes présentations de Margaret Best, alors ministre des Services aux consommateurs, et d'un des membres de son personnel, suivies d'une présentation de Don Lenihan, du Forum des politiques publiques, qui expliquait le processus. Après cela, nous invitons le public à s'exprimer, et les participants pouvaient poser des questions ou émettre des commentaires. Le nombre des participants variait entre 35 et 200 personnes, au total 500 personnes².

Avec le recul, on peut constater que le nom de ces événements, « séances d'information », était trompeur. Comme l'indique la description qui vient d'en être faite, il s'agissait plutôt d'assemblées publiques, même si cela n'était pas ce qui était prévu au départ. Initialement, nous avions l'intention de nous servir de ces séances pour éduquer les participants quant au processus. Même si la ministre était normalement présente, la plupart du temps la parole était donnée à M. Lenihan en tant qu'expert du processus. Toutefois, les choses ne se sont pas passées comme prévu.

Trente minutes après le début de la première séance, il est devenu évident que les participants n'étaient pas intéressés à entendre parler du processus. Ils voulaient parler des enjeux. Pendant que nous tentions de suivre l'ordre du jour, l'atmosphère est devenue tendue et les gens sont devenus impatients et enclins à argumenter. Ils étaient venus pour poser des questions et faire connaître leur point de vue à la ministre, et c'était ce qu'ils allaient faire.

De toute évidence, notre objectif et celui des participants n'étaient pas les mêmes. Ils voulaient s'exprimer et nous voulions qu'ils écoutent. Insister pour qu'ils s'assoient quand même pour nous écouter ne faisait qu'attiser leur colère et les rendre méfiants. Il était clair que nous nagions à contre-courant.

En réponse à cela, nous avons rapidement raffiné notre objectif pour le faire correspondre à celui des participants et modifié le processus en conséquence. Nous avons donc transformé les séances d'information en assemblées publiques, de sorte que les rôles étaient inversés : les participants prenaient la parole et nous les écoutions. Au cours des séances suivantes il n'y a eu aucune tension et la discussion était facile à animer. Bien qu'il y ait eu des moments de frustration et de préoccupation, ils l'étaient à juste titre. Le format donnait aux participants l'occasion de se vider un peu le cœur.

Les assemblées publiques présentaient un autre avantage. Elles permettaient de créer un forum ouvert où chacun avait la possibilité d'exprimer son point de vue, rendant ainsi le processus plus inclusif. Des notes détaillées ont été prises à toutes les séances et un rapport sommaire a ensuite été rédigé pour énumérer les enjeux, solutions et arguments soulevés. Le plus gros défi a peut-être été de faire connaître la tenue des séances. Malgré le soutien des élus provinciaux locaux et l'utilisation des médias régionaux, de courriels et des médias sociaux, il a été difficile d'atteindre plus d'une faible proportion du secteur des condominiums dans chaque ville. Nous avons également rencontré des difficultés dans l'établissement du calendrier des séances. À différents moments du processus, des participants se sont plaints que le processus dans son ensemble, ainsi que des événements particuliers comme ceux en cours, n'avaient pas été suffisamment publicisés.

Panel consultatif des résidents : Bien que les assemblées publiques aient été utiles pour permettre à des propriétaires individuels de se faire entendre, elles

² Les séances ont eu lieu aux dates et aux endroits suivants : le 12 septembre à Toronto, le 19 septembre à Mississauga, le 27 septembre à Ottawa, le 7 novembre à London et le 29 novembre à Scarborough.

n'ont pas fait grand-chose pour susciter, chez ceux-ci, une vision partagée de leurs intérêts communs. Les assemblées publiques ne sont pas faites pour cela. La plupart des autres intervenants peuvent compter sur des associations ou d'autres organisations qui travaillent avec leurs membres pour définir des intérêts communs, puis prendre la parole pour le groupe en entier, ou du moins une importante proportion de celui-ci. Par exemple, l'Association of Condominium Managers of Ontario affirme, avec raison, représenter un échantillon significatif des gestionnaires de condominiums de la province, qui sont membres de l'association.

Bien que des organisations et des forums de propriétaires, telle que la Condo Owners Association et le Condo Information Centre soient en train de se former, ces organismes sont relativement jeunes et de nombreux propriétaires ne sont pas au courant de leur existence. Nous étions d'avis que le processus d'engagement devrait chercher à promouvoir cette voix collective. Le panel consultatif des résidents, conçu et dirigé par MASS LBP, était un moyen d'y contribuer. Trente-six résidents de collectivités condominiales ont été sélectionnés au moyen d'une « loterie civique³ ». Même si le panel était principalement composé de propriétaires, en faisaient également partie six locataires et locateurs. Les panélistes se sont rencontrés à trois reprises en octobre et en novembre pour en savoir plus sur la Loi sur les condominiums, définir les priorités et proposer des orientations et des options qui permettraient d'améliorer la Loi.

Il a été demandé aux participants de discuter des enjeux avec un esprit ouvert, tenant compte de leurs intérêts partagés comme propriétaires et résidents, plutôt qu'en partant d'un point de vue personnel. L'objectif était de les inciter à fournir une opinion claire et équilibrée des enjeux et à proposer des solutions à leur avis raisonnables. Les participants ont également accepté de se réunir de nouveau pour une quatrième rencontre au début de l'Étape 3 pour commenter le rapport sur les solutions proposées, attendu au terme de l'Étape 2 (voir plus bas).

Le panel consultatif des résidents a conclu ses délibérations avec une longue liste de recommandations, la plupart adoptées à l'unanimité, même si certaines n'ont été appuyées que par une minorité. De plus, le panel a élaboré une liste de sept valeurs de base qui, selon

les panélistes, devraient guider l'élaboration de la loi amendée :

- Bien-être
- Équité
- Membres de la collectivité et intervenants informés
- Réactivité
- Collectivités dynamiques
- Viabilité financière
- Communication efficace

Ces valeurs ont non seulement établi des repères de base pour les améliorations que les propriétaires de condominiums attendent d'une Loi sur les condominiums amendée; elles ont également fourni un plan d'action clair et convaincant pour des collectivités que les propriétaires veulent construire pour l'avenir.

Le rapport final du panel a joué un rôle de premier plan dans le processus. Le document présente la « voix des propriétaires » unifiée et faisant autorité quant à diverses préoccupations, incluant les principales valeurs pour les collectivités condominiales, les principaux enjeux, les solutions proposées et leurs justifications. Les autres intervenants ont fait preuve du respect qui s'impose à l'égard de cette voix et ont consulté le rapport à de multiples reprises au cours de leurs discussions. Cela a contribué à poser des balises pour mener des discussions plus pointues et techniques sur certains enjeux.

Tables rondes des intervenants : le Forum des politiques publiques a organisé et a animé une série de tables rondes de quatre journées à Toronto le 31 octobre et les 7, 14, et 21 novembre 2012 pour définir les enjeux et explorer les solutions possibles. Le processus s'est amorcé par des entrevues téléphoniques auprès de 22 organisations d'intervenants, dans le but d'évaluer l'éventail des intérêts en jeu, préparer l'ordre du jour ses séances, discuter du fonctionnement du processus et s'assurer de recruter un groupe informé et équilibré de participants. Ces appels se sont avérés très utiles. Lorsque les participants arrivaient aux tables rondes, bon nombre d'entre eux avaient déjà une bonne idée de ce qui était attendu d'eux et comment le processus devait fonctionner.

Les tables rondes ont réuni quelques 25 intervenants venant d'associations de propriétaires, de l'industrie du bâtiment, du secteur de la gestion de condominiums, de groupes de défenseurs du consommateur; s'y sont joints des experts juridiques, financiers, d'ingénierie, et de

³ La « loterie civique » était un processus de sélection aléatoire conçu pour identifier et encourager les citoyens à aller de l'avant et à participer volontairement à une panoplie d'initiatives civiques et délibératives. Utilisant cette méthode, la société MASS LP a envoyé une lettre détaillée à une liste générée de manière aléatoire de 10 000 citoyens qui habitent dans des copropriétés ou qui sont propriétaires en Ontario. Cette lettre était, en effet, un billet de loterie non transférable qui invitait un membre du foyer à faire partie d'un bassin de répondants. Une fois le délai de réponse échu, les « gagnants » étaient sélectionnés au hasard du bassin de répondants, jusqu'à ce qu'un certain nombre de caractéristiques démographiques, y compris le sexe, l'âge, le statut de propriétaire – propriétaire résident, investisseur-propriétaire, locataire – ainsi que le critère géographique aient été satisfaits, correspondant au profil démographique de l'ensemble de la province. Les invitations indiquaient en détail ce à quoi les participants devaient s'attendre.

médiation du secteur des condominiums. Comme dans le cas du panel consultatif des résidents, il a été demandé aux intervenants de parler à partir de leur point de vue collectif, au lieu de seulement celui d'une organisation particulière. Étant donné que le panel consultatif des résidents a été convoqué en même temps, les participants aux tables rondes des intervenants étaient tenus informés des discussions du panel consultatif des résidents. Même si l'Étape 1 est décrite comme l'étape des « points de vue », la plupart du temps alloué a été consacrée à l'échange d'idées et à l'analyse d'options et d'arguments. Toutefois, l'objectif était moins de trouver des solutions que de chercher à s'entendre sur les questions qui devraient être abordées, comment les formuler, et quoi inclure dans l'éventail des solutions possibles. Les discussions ont également permis à chacun de prendre conscience des différences d'opinion des autres participants, de l'importance de ces divergences et des possibilités de s'entendre à l'Étape 2.

L'une des principales préoccupations à l'égard des processus de délibération tels que les tables rondes et le panel consultatif des résidents est que les participants tentent de faire valoir leur propre position, tout en ne démontrant que peu de volonté de considérer les points de vue des autres ou de faire des compromis. Bien que cela ait quelque peu été le cas au cours des tables rondes, la défense agressive d'un point de vue en particulier a été l'exception plutôt que la règle. Dans la majorité des cas, les participants se sont montrés remarquablement respectueux les uns des autres. Ils écoutaient, sopesaient les arguments, commentaient les différences et s'efforçaient de trouver un terrain d'entente sur les enjeux figurant dans la liste et comment ceux-ci devraient être cernés. De plus, lorsque des personnes se montraient rigides ou refusaient de faire des compromis, les participants avaient tendance à s'allier pour exprimer collectivement leurs préoccupations. Cela s'est avéré un moyen efficace pour permettre au groupe dans son ensemble de ramener à l'ordre les personnes qui se montraient intransigeantes ou déraisonnables, ce qui a permis de limiter grandement de tels comportements.

Soumissions du public sur les condominiums (ONCONDO) : les Ontariens ont été invités à envoyer des soumissions écrites et des commentaires au Ministère, soit par courriel ou par courrier régulier. Toutes les soumissions ont été examinées avec soin et documentées puis, éventuellement, consolidées et incluses dans le *Rapport*

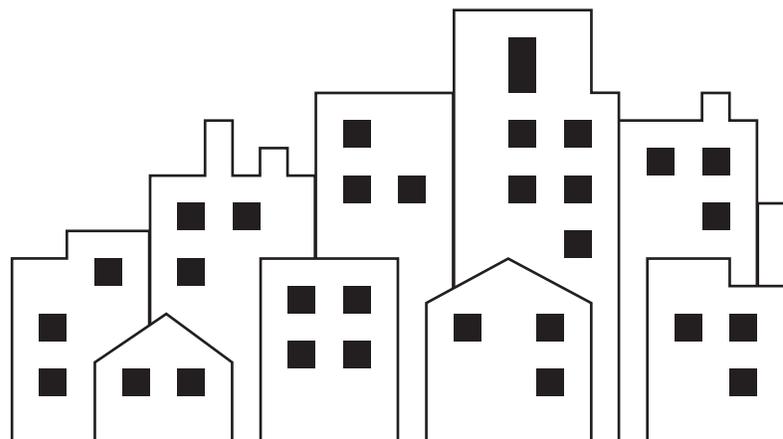
des résultats et le *Rapport des solutions*. ONCONDO s'est avéré un canal de discussion extrêmement important, non seulement grâce aux idées qu'il a permis d'amasser, mais pour la légitimité qu'il a conférée à l'ensemble du processus. Il permettait à quiconque d'envoyer ses idées au gouvernement et de participer directement aux discussions.

Groupe consultatif du sous-ministre : Un groupe consultatif composé d'experts du secteur des condominiums a été créé au début de l'Étape 1 pour conseiller le sous-ministre des Services aux consommateurs. Bien que ce groupe ne fasse pas officiellement partie du processus d'engagement, il a servi de caisse de résonance utile pour certains points de vue, arguments et positions émanant du processus.

Rapport des résultats de l'Étape 1

L'Étape 1 s'est conclue, en janvier 2013, par la publication du *Rapport des résultats*, un rapport de 40 pages contenant les résultats des quatre volets de dialogue. Les enjeux et les solutions étaient regroupés en cinq catégories de base : gouvernance, règlement des différends, gestion financière, protection des consommateurs et qualification des gestionnaires de condominiums⁴. On s'est assuré que toutes les questions importantes y soient incluses, de même que les solutions proposées, avec pour résultat un guide fiable et complet permettant de comprendre les enjeux actuels dans le secteur des condominiums, les solutions proposées et leur justification. Bien que le rapport souligne qu'aucune série de réformes ne pourrait plaire à tout le monde ou résoudre tous les enjeux, il affirme également qu'une bonne réforme traitera une quantité importante d'enjeux et obtiendra l'appui de partout dans la collectivité. Le rapport conclut qu'à ce niveau, de réels progrès ont été accomplis. Le rapport a été publié sur le site Web du Forum des politiques publiques et les Ontariens ont été invités à le commenter en écrivant à l'adresse courriel ONCONDO. Au cours des mois qui ont suivi, plus de 200 soumissions ont été envoyées pour répondre au ministère. Le rapport a été salué par de nombreuses personnes, qui y ont vu un effort équilibré et complet pour identifier les principaux enjeux et préparer le terrain pour l'Étape 2 du processus.

⁴ Au cours de l'Étape 1, les participants identifiaient un certain nombre d'enjeux se rapportant aux condominiums qui dépassaient la portée de la *Loi sur les condominiums*, incluant des préoccupations concernant les taxes foncières, la protection du programme de garantie des nouvelles habitations pour les condominiums nouvellement convertis, la qualité de la construction et les performances de l'immeuble, les tarifs d'assurance et les tendances dans le développement du marché. Ces enjeux ont été réunis dans une sixième section et désignés comme importants, mais dépassant la portée du processus.



DEUXIÈME ÉTAPE : TROUVER DES SOLUTIONS

Objectifs et structure du processus

Le rapport des résultats de la première étape a permis d'établir l'ordre du jour de l'Étape 2. En résumé, l'objectif était de trouver des solutions aux enjeux énoncés dans le Rapport des résultats. L'Étape 2 a été lancée le 21 mars 2013, avec une séance d'orientation d'une journée à Toronto regroupant 40 experts, pour discuter du déroulement du processus au cours des trois mois suivants. Le processus était divisé en deux parties principales. En premier lieu, cinq petits groupes de travail ont été créés, un pour chacun des domaines d'enjeux se retrouvant dans le Rapport des résultats. Chaque groupe était censé travailler sur les enjeux et options propres à son domaine. Une fois que tous les cinq groupes de travail avaient soumis leurs rapports, un comité d'experts en examinerait les recommandations, un processus que nous avons décrit comme un « second examen objectif ».

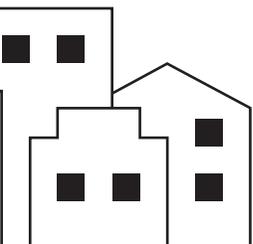
Les groupes de travail : Chaque groupe de travail était constitué de huit à onze membres et était dirigé par deux coprésidents. Un comité restreint a été créé pour identifier d'éventuels membres des groupes de travail, l'objectif étant d'assurer que les discussions sur les enjeux seraient à la fois informées et équilibrées. Des listes d'éventuels membres ont été préparées, dans le but d'assurer la représentation équitable des principaux groupes d'intérêts du secteur des condominiums, tels que les propriétaires, les gestionnaires, les organismes de défense des consommateurs et les constructeurs. De plus, chaque groupe devait compter des experts de son domaine, par exemple des planificateurs financiers, vérificateurs, experts juridiques, ingénieurs, spécialistes de l'assurance, etc. Les listes de candidats ont été approuvées par les représentants du ministère ainsi que par les coprésidents avant que les membres ne soient recrutés.

On a demandé à chaque groupe de travail de passer en revue tous les enjeux sur sa liste pour essayer de s'entendre sur les meilleures solutions. Comme les listes d'enjeux étaient déjà longues, on a demandé aux groupes de ne pas soulever de nouveaux enjeux à moins que cela ne soit nécessaire pour régler l'un des enjeux déjà énoncé dans la liste. On a également avisé les participants de la situation financière difficile de l'Ontario et de la réticence des propriétaires et des autres intervenants à défrayer d'autres coûts ou frais. On leur a demandé de garder ces contraintes à l'esprit dans la formulation de leurs recommandations.

Les coprésidents devaient veiller à ce que les discussions ne s'écartent pas du sujet, que les positions soient soutenues par des arguments et des preuves, que tout le monde ait la chance de prendre la parole et que les participants fassent preuve de respect les uns envers les autres. Si les participants étaient incapables de s'entendre sur un enjeu en particulier, les coprésidents devaient alors faire progresser les discussions vers un autre enjeu. Éventuellement, le gouvernement trancherait dans le cas des enjeux non résolus. Même si aucune règle concernant la prise de décision n'a été imposée aux groupes, ils se sont tous les cinq entendus entre eux pour que les recommandations soient adoptées si elles recevaient l'appui de la majorité de leurs membres.

Deux critiques que l'on entend souvent à propos de processus comme celui-ci sont que les gens n'ont pas la volonté de consacrer le temps nécessaire à une pleine participation, et que lorsqu'ils le font, ils s'empêtrent rapidement dans les divergences d'opinion. Les groupes de travail et le comité d'experts ont démontré le contraire de manière impressionnante. Étant donné nos ressources limitées, nous n'avons pu fournir qu'un soutien administratif et de recherche limité aux cinq groupes de travail. Nous les avons donc avertis, dès le départ, qu'ils auraient non seulement à participer à de nombreuses rencontres au cours des mois à venir, mais qu'ils seraient responsables de planifier et d'organiser leurs propres réunions, de prendre leurs propres notes et de rédiger leur propre rapport. Étant donné le nombre de réunions à tenir et d'enjeux à régler, il ne s'agissait pas là d'un engagement négligeable. Malgré cela, les cinq groupes de travail ont assumé ces responsabilités sans se plaindre et ont rédigé des rapports solides et souvent détaillés, tout en respectant l'échéancier. Chose encore plus impressionnante, les cinq groupes ont réussi à s'entendre sur tous les enjeux qu'ils devaient traiter, à l'exception de deux enjeux de relativement faible importance. La grande leçon ici, en ce qui concerne les processus d'engagement, est que les gens sont prêts à faire de réels sacrifices pour faire fonctionner les choses, s'ils croient que le processus est authentique et que leur rôle est important.

Comité d'experts : L'Étape 2 incluait également un comité de douze experts du secteur des condominiums, regroupant les dix coprésidents et deux membres des groupes de travail. Tout comme pour les groupes de travail, le comité d'experts a été conçu pour assurer l'équilibre des intérêts et un haut niveau d'expertise. Les deux coprésidents ont été choisis dans le but d'assurer que le comité d'experts soit également équilibré. Les membres du comité possédaient un haut niveau d'expertise dans divers domaines, incluant le droit des copropriétés, la



gestion de condominiums, la finance, l'ingénierie et la protection des consommateurs. Nous avons fait référence à cette étape du processus en tant que « second examen objectif » parce que le rôle du comité d'experts était de passer en revue les recommandations des cinq groupes de travail en fonction de quatre questions clés :

- Les recommandations sont-elles justes et équilibrées, compte tenu des divers intérêts en jeu?
- Se recoupent-elles, à l'échelle des cinq domaines, de façon à former un tout cohérent?
- Les obstacles à leur mise en œuvre les rendent-elles peu réalistes?
- Les recommandations offrent-elles des solutions efficaces aux enjeux soulevés?

Le comité d'experts a tenu quatre rencontres d'une journée complète pour passer en revue les rapports des groupes de travail. Lorsque les membres du comité d'experts étaient d'avis que des changements étaient de mise, ils discutaient de la possibilité et de la manière d'améliorer ou d'ajuster le rapport. Tout comme pour les groupes de travail, le comité d'experts s'est entendu pour que les décisions soient prises à la majorité des voix. Il était attendu, de la part des membres du comité d'experts, qu'ils respectent les décisions des groupes de travail et qu'ils n'y apportent pas de changement sans raison majeure. Il ne s'agissait pas de rouvrir les discussions, mais de s'assurer du bienfondé des décisions.

Comme le comité d'experts comptait les coprésidents de chacun des cinq groupes de travail, nous étions certains que les experts seraient bien informés des circonstances des rapports des groupes de travail et de toute décision controversée. La présence des coprésidents des groupes de travail représentait aussi un moyen important de garder un contrôle sur la décision, par le comité d'experts, d'apporter des changements. Les rapports des groupes de travail ont été présentés au comité d'experts par leurs coprésidents. Lorsque les membres du comité d'experts avaient des questions ou des préoccupations, les coprésidents du groupe de travail fournissaient des explications. Des changements n'étaient proposés que lorsque tous les membres du comité d'experts, incluant les coprésidents du groupe de travail, étaient d'avis que les recommandations n'étaient pas satisfaisantes. Même si le comité d'experts a apporté un nombre considérable de changements et d'ajustements aux recommandations des groupes de travail, la logique suivie par le groupe de travail dont les travaux faisaient l'objet de la modification était prise en considération et faisait l'objet de discussions avant d'entreprendre de telles modifications. De plus, ces modifications avaient le plus souvent pour objet de clarifier ou de perfectionner les recommandations, ou d'y apporter

des améliorations techniques. À quelques exceptions près, le comité d'experts est parvenu à s'entendre sur l'ensemble des changements apportés.

Le ministère : Des représentants du ministère des Services aux consommateurs ont assisté à toutes les réunions des groupes de travail et du comité d'experts. Même s'ils n'en faisaient pas partie, on les a encouragés à fournir des conseils, des commentaires et des suggestions, ce qu'ils ont fait régulièrement. Les participants ont affirmé que, loin de trouver la présence des représentants du gouvernement intimidante ou gênante, celle-ci s'était avérée, à leur avis, très utile comme source d'information, d'idées et de points de vue.

Résultats de l'engagement

Le *Rapport sur les solutions proposées*, rédigé à l'Étape 2, est le fruit des discussions des groupes de travail et du comité d'experts. Il contient plus de 100 recommandations dans les cinq domaines. Ces recommandations vont de courtes et simples, portant par exemple sur la nécessité de rendre la documentation accessible en ligne, à longues et hautement techniques, portant sur l'utilisation des fonds de réserve pour l'acquisition de technologies vertes. L'une de ces recommandations mérite plus d'attention.

Le Bureau des condominiums : Lorsque le comité d'experts a examiné les rapports des groupes de travail, il a constaté que de nombreuses recommandations pourraient être regroupées en quatre tâches principales :

- Informer et éduquer les propriétaires et les intervenants
- Fournir un accès facile aux dossiers de base des condominiums
- Résoudre les disputes rapidement et à peu de frais
- Agréer les gestionnaires de copropriétés

Cette observation a amené le comité d'experts à formuler sa plus importante recommandation : établir un nouvel organisme complet, ou Bureau des condominiums, pour superviser ou mettre en œuvre bon nombre des recommandations se rapportant à ces tâches.

L'idée de ce bureau n'était pas nouvelle. Deux groupes de travail, soit celui sur la résolution des conflits et celui sur la gestion des copropriétés, avaient déjà proposé la création d'une nouvelle organisation dans leur domaine. De plus, des propriétaires et certains intervenants avaient réclamé la création d'une sorte de bureau ou de tribunal depuis le début du processus, principalement pour le règlement de différends. Cela dit, si l'idée n'était pas nouvelle, les tâches et les responsabilités dévolues à ce nouvel organisme

par le comité d'experts étaient étonnamment vastes. De plus, comme nous l'avons déjà noté, l'une des principales conditions des recommandations dont la mise en œuvre serait onéreuse était que les participants proposent des sources de financement. Le comité d'experts a recommandé trois sources de financement pour le Bureau des condominiums :

- une contribution mensuelle de 1 \$ à 3 \$ par unité condominiale (dotant ainsi le Bureau d'un budget annuel de 9 à 27 millions de dollars);
- des frais d'utilisation pour les services de règlement des différends et autres services;
- des frais annuels pour l'agrément des gestionnaires.

Même si les membres du comité d'experts étaient convaincus de la nécessité d'instaurer un Bureau des condominiums, ils étaient incertains de la réaction des propriétaires en ce qui concerne l'ajout proposé de frais mensuels. Au cours des étapes précédentes du processus, de nombreux propriétaires de condos qui avaient réclamé la création d'un tel bureau avaient également dit être prêts à en assumer les coûts, et les experts étaient d'avis que les avantages dépassaient largement les coûts et que les propriétaires accepteraient ces coûts rapidement. Malgré cela, il n'existait pas de certitude quant à cette question, et le fait de ne pas savoir était inquiétant. Si une loi était rédigée en ce sens, y aurait-il des préoccupations parmi les propriétaires, qui auraient à payer ces frais? La question a été laissée en suspens.

TROISIÈME ÉTAPE : VALIDATION DES RECOMMANDATIONS

Objectifs principaux de la troisième étape

L'action est la troisième étape du processus d'engagement public. Dans les faits, l'action véritable découlant de ce processus n'aura lieu que lorsqu'une nouvelle législation sera adoptée. À ce moment, les intervenants, les associations de copropriétaires et le gouvernement devront prendre les nouveaux outils en main et les utiliser. Tous auront un rôle à jouer. Nous avons donc fait de la « validation des résultats » l'objectif de la troisième étape, que nous avons considérée comme le commencement de l'étape de l'action, qui inclut également l'adoption de la nouvelle loi et sa mise en œuvre.

Habituellement, la validation est l'étape d'un processus de consultation où le gouvernement met les décisions qu'il a prises à huis clos à l'essai auprès du public, qui peut ou non accepter les résultats. Toutefois, dans notre processus, les intervenants et les propriétaires ont travaillé ensemble pour définir les enjeux et les solutions. D'une certaine manière, cela devait permettre au processus de se valider par lui-même et, comme nous le démontrerons sous peu, cette idée s'est confirmée d'une manière importante et inattendue.

Néanmoins, peu importe à quel point la représentation des points de vue était équilibrée dans les diverses discussions et étapes, seule une faible proportion du secteur des condominiums a participé au processus. Il y avait donc lieu de permettre une rétroaction ouverte. En fin de compte, nous avons choisi trois approches distinctes, chacune contribuant à valider les recommandations d'une manière différente :

1. une quatrième réunion du panel consultatif des résidents a été organisée pour donner aux propriétaires l'occasion d'examiner les recommandations et d'y réagir;
2. le Ministère a invité toutes les personnes intéressées à fournir des commentaires en ligne;
3. une série de cinq tables rondes a été tenue à différents endroits dans la province pour examiner l'idée de créer un Bureau des condominiums.

Panel consultatif des résidents : Le 21 et le 22 septembre 2013, 31 membres consultatifs des résidents initiaux se sont réunis pour une quatrième fois à Toronto pour passer en revue et examiner le *Rapport des solutions proposées*. Cet événement a donné le coup d'envoi de la troisième étape et nous a donné l'occasion de valider les recommandations auprès de notre plus important groupe d'intervenants, les propriétaires. Pour commencer,

les panélistes ont pris connaissance des propositions et ont examiné comment celles-ci correspondaient aux valeurs et priorités qu'ils avaient énoncées dans leur rapport de l'Étape 1. Après avoir évalué plus de cent recommandations, le panel a déterminé que le *Rapport des solutions proposées* répondait de manière efficace à la vaste majorité de ses préoccupations et priorités. Le communiqué conjoint émis par le panel exhortait également le gouvernement à aller de l'avant pour la création du Bureau des condominiums tel que proposé.

Soumissions à ONCONDO : Le *Rapport des solutions proposées* a été publié peu après la réunion du panel consultatif des résidents. Un sondage de rétroaction ouvert à tous a été affiché sur le site du Forum des politiques publiques. Parallèlement, quiconque pouvait faire parvenir des commentaires ou un mémoire au Ministère par courriel ou par la poste. En tout, 1 400 personnes ont réagi au *Rapport des solutions proposées* de l'Étape 2. Ensemble, ces deux outils nous ont donné un deuxième moyen de valider les recommandations, cette fois auprès du secteur des condominiums dans son ensemble. De manière générale, les évaluations étaient positives ou très positives, même si certains ont exprimé des préoccupations à l'égard de recommandations particulières. En ce qui concerne le Bureau des condominiums et, plus précisément, l'introduction possible de frais mensuels pour le financer, les nouvelles étaient plutôt bonnes. En effet, parmi les personnes ayant répondu, 76 % ont donné un appui complet ou conditionnel au mode de financement proposé, la condition étant habituellement liée à la garantie que le Bureau ne serait pas simplement « un autre niveau de bureaucratie » ou que les frais mensuels ne feraient pas l'objet d'augmentations régulières. Toutefois, même si la vaste majorité des gens semblait être en faveur de la création d'un Bureau des condominiums et se montrait prête à en assumer les coûts, on s'interrogeait tout de même sur la nécessité d'inclure les quatre tâches et on s'entendait encore moins sur comment les coûts devraient être partagés entre les frais sur les unités condominiales, les frais aux utilisateurs des services et les revenus provenant de l'agrément des gestionnaires de copropriétés. Nous avons décidé que la question méritait d'être discutée davantage, ce qui a mené à la tenue des cinq tables rondes.

Les tables rondes : En décembre 2013 et en janvier 2014, cinq tables rondes ont eu lieu dans cinq villes partout en Ontario afin d'obtenir un échantillon représentatif d'opinions⁵. Bien que les tables rondes aient été ouvertes au public, nous avons limité l'assistance à 20 personnes

⁵ Les villes, dates et nombres de participants sont les suivants : Ottawa, 9 décembre 2013, 11 participants; Mississauga, 20 décembre 2013, 12 participants; Toronto, 12 décembre 2013, 17 participants; London, 16 janvier 2014, 15 participants; Scarborough, 23 janvier 2014, 15 participants comme importants, mais dépassant la portée du processus.

par séance pour favoriser la tenue de discussions constructives. Les participants comptaient notamment des propriétaires de condo intéressés et des intervenants qui avaient déjà communiqué avec le Ministère pour fournir des commentaires ou s'informer de la possibilité de participer au processus d'examen.

Les discussions ont mené à deux importantes conclusions : d'une part, une fois que les participants avaient compris le processus, ils étaient prêts à le considérer comme se validant par lui-même, d'une manière qu'ils ne l'aurait probablement pas fait pour un processus de consultation ordinaire, et d'autre part, malgré les préoccupations concernant le Bureau des condominiums et le mode de financement proposé, les participants ont accordé un fort appui à un modèle semblable à celui proposé par le comité d'experts.

Ce que nous avons découvert concernant l'autovalidation du processus ne faisait pas partie des éléments que nous cherchions à établir. Cela nous a même surpris. Lorsque nous avons initié la première table ronde, nous avons expliqué aux participants que la séance de questions et réponses représentait pour eux l'occasion de discuter des recommandations énoncées dans le *Rapport des solutions proposées*. Pour répondre aux questions, un expert ayant coprésidé l'un des groupes de travail et fait partie du comité d'experts était présent.

Les participants ont commencé à poser fréquemment les mêmes questions et à faire valoir les mêmes arguments que ceux que nous avons entendu à la première étape lors des assemblées publiques, ramenant les discussions à la case départ. L'expert a donc dû se débattre pendant 30 minutes pour essayer d'expliquer tout le travail accompli au cours des 14 mois précédents pour en arriver à ces recommandations, ce qui s'est avéré une tâche impossible. Il était presque impossible de ramener la discussion à l'examen du Bureau des condominiums.

Après la séance, notre équipe s'est réunie pour revenir sur l'événement et nous avons rapidement conclu que notre erreur avait été d'inviter les participants à aborder n'importe laquelle des recommandations du rapport. Cette approche était trop vague et contrevenait également à une règle fondamentale du processus qui avait été respectée jusque-là : une fois une étape complétée, le processus doit aller de l'avant. En pratique, cela signifie que si de nouvelles personnes sont impliquées dans le processus alors que celui-ci se trouve à une étape avancée, on doit prendre le temps de leur expliquer comment les choses se sont déroulées jusqu'à ce moment-là et quel est leur rôle à l'étape en cours. On doit leur donner une tâche claire. De leur côté, les nouveaux participants doivent accepter cette

tâche et essayer de poursuivre le travail amorcé aux étapes précédentes. Ils ne peuvent pas simplement renverser tout le travail accompli. Pourtant, nos participants aux tables rondes accepteraient-ils cette approche à une étape si avancée du processus?

Au début de la deuxième table ronde, nous avons expliqué le processus en détail et tenté de faire comprendre aux participants qu'une grande partie du travail avait déjà été accomplie, que le processus avait été inclusif et juste et que nous n'étions pas là pour rediscuter de questions déjà réglées. Nous leur avons dit qu'ils étaient libres d'exprimer leur point de vue à ce sujet par écrit, comme la plupart d'entre eux l'avait déjà fait, mais qu'à ce moment nous cherchions à obtenir leur aide pour déterminer comment procéder dans la création du Bureau des condominiums. Nous leur demandions de nous aider, à leur propre avantage et à celui des autres propriétaires de condominiums. Leur tâche n'était pas de rouvrir les débats, mais d'y apporter une conclusion.

Bien que bon nombre de participants aient aimé discuter leurs propres préoccupations, la quasi-totalité d'entre eux étaient d'accord pour affirmer que cela serait contreproductif. La plupart d'entre eux semblaient persuadés que le processus était juste et qu'il était de l'intérêt de tous de le faire aller de l'avant, plutôt que reculer. Au cours des quatre tables rondes restantes, les participants se sont concentrés sur la tâche que nous leur avions confiée. Ils ont ainsi travaillé de manière admirable et efficace et nous ont fourni de précieux commentaires. Même s'ils ont manifesté de nombreuses opinions divergentes sur le mode de financement et que quelques-uns ont tout simplement rejeté l'idée d'un Bureau des condominiums, une forte majorité était d'avis qu'un tel bureau était essentiel et qu'il devrait être financé en partie par des frais sur les unités de condominium.

EN RÉSUMÉ : LEÇONS ISSUES DU PROCESSUS

Certaines des principales leçons apprises au cours des 18 derniers mois sont regroupées dans cette section. Nous estimons que la plupart d'entre elles peuvent s'appliquer à l'ensemble des processus d'engagement du public. Nous pouvons organiser ces leçons de manière pratique en fonction de quelques sous-rubriques :

Considérations politiques

- **Si on leur présente un processus adéquat, les gens ont tendance à se montrer raisonnables :** Les décideurs s'inquiètent sur ce que les processus axés sur le dialogue comme celui-ci dégénèrent en foires d'empoigne et en impasse politique, ou pire, qu'ils donnent lieu à l'adoption de mauvaises politiques publiques que le gouvernement sera ensuite tenu de mettre en œuvre. Aucune de ces craintes ne s'est concrétisée. Bien que les discussions aient été difficiles par moments, les participants de tous les horizons se sont prêtés au défi de parvenir à un consensus sur les recommandations. Ils se sont montrés respectueux, raisonnables et travaillants. Ensemble, ils ont produit une liste exhaustive, équilibrée et ambitieuse de recommandations que le gouvernement peut maintenant utiliser comme fondement pour l'élaboration de la nouvelle Loi.
- **Un processus consultatif aurait davantage divisé la collectivité :** Si le gouvernement avait opté pour un processus traditionnel de consultation, le résultat aurait été très différent. Les intervenants et les propriétaires n'auraient pas eu l'occasion de trouver de compromis et de faire des échanges. Au lieu de cela le gouvernement aurait pris ses propres décisions avant de les annoncer. Il y aurait eu des gagnants et des perdants, ce qui aurait eu pour effet de diviser encore davantage la collectivité et de créer un climat tendu et politiquement chargé en ce qui concerne la Loi.
- **Avoir réellement le droit de s'exprimer ne signifie pas de dire aux autres quoi faire :** Bien que le processus d'engagement ait donné aux propriétaires et aux intervenants une réelle influence, il ne leur permettait pas d'imposer des solutions au gouvernement ou aux autres intervenants. Les participants ont travaillé ensemble pour résoudre des questions et évaluer des options. Il était attendu de tous, incluant le gouvernement, qu'ils expriment clairement leurs intérêts et qu'ils résolvent les différends par le dialogue et le compromis.
- **Un fort leadership politique est essentiel :** En 2013, à la suite d'un remaniement ministériel, nous nous sommes retrouvés avec un nouveau ministre au moment même où nous nous apprêtions à lancer la deuxième étape. Cela aurait pu perturber

sérieusement le processus. Heureusement, la nouvelle ministre, Tracy MacCharles, ainsi que les membres de son personnel se sont montrés très favorables au processus, comme cela avait été le cas avec la prédécesseure de Mme MacCharles, Margaret Best. Lors de la quatrième réunion du panel consultatif des résidents, la nouvelle ministre a assuré aux panélistes que si les participants au processus étaient en mesure de s'entendre sur des solutions raisonnables, le ministère y donnerait suite. Ce type d'appui politique a été crucial à la réussite du processus. Les participants devaient savoir que le processus bénéficiait de l'appui complet des politiciens.

- **L'engagement public met un frein à la partisannerie politique :** Dans l'ensemble, les partis d'opposition n'ont pas eu grand-chose à dire sur le processus et les rapports. Il est difficile de critiquer un processus qui fait appel à la collectivité pour trouver des solutions à des enjeux. Cela reviendrait à attaquer le public, une chose qu'aucun personnage politique sensé ne souhaiterait faire, surtout en tenant compte que les participants ont réussi à atteindre un solide consensus. Cela signifie également qu'il est probable que le projet de loi chemine rapidement en vue de son adoption.

Rôle des représentants du gouvernement

- Les représentants du gouvernement peuvent agir à titre d'observateurs, de conseillers ou de participants. Au cours du processus, la plupart des enjeux abordés concernaient les manières dont les propriétaires devraient diriger et gérer leurs collectivités condominales. Nous étions donc d'avis qu'il était plus indiqué pour les représentants du gouvernement d'agir à titre d'observateurs et de conseillers. Cependant, dans d'autres processus d'engagement du public, notamment les processus traitant de lutte contre la pauvreté et de politique du sport mentionnés à la note 1, les représentants du gouvernement prenaient part aux discussions à titre de participants. Le rôle que le gouvernement devrait jouer dépend des enjeux, mais dans tous les cas, il doit résister à la tentation de « régenter » le processus. Si les représentants du gouvernement assistent aux discussions en tant qu'observateurs, ils devraient énoncer clairement les préoccupations du gouvernement et fournir des conseils francs lorsque nécessaire ou lorsqu'on leur en fait la demande. S'ils prennent part aux discussions à titre d'intervenants, ils devraient être assujettis aux mêmes règles, attentes et principes de courtoisie que les autres participants.

Rôle du facilitateur

- **Le ou les facilitateurs jouent un rôle capital dans le processus :** Ils sont responsables de veiller à ce que tous les participants aient l'impression d'avoir d'un espace où ils peuvent prendre la parole confortablement et en sécurité, qu'ils ont un certain contrôle sur le processus et qu'ils se sentent responsables des résultats et se les approprient. Le facilitateur veille à ce que :
 - les réunions se déroulent selon l'ordre du jour, que les participants puissent s'exprimer chacun leur tour et que la discussion progresse vers une conclusion;
 - les participants comprennent le processus et les règles, qu'ils se traitent avec respect et que les désaccords soient résolus par le dialogue, le compromis et l'atteinte d'un consensus;
 - les participants travaillent en équipe, plutôt qu'en se faisant concurrence, qu'ils apprennent à défendre des intérêts généraux, plutôt que se limiter à leur propre point de vue ou à celui de leur organisation et qu'ils soient mis au défi de réfléchir à leurs propres points de vue et d'en envisager de nouveaux.

Sélection des participants

- **L'inclusion est essentielle.** Le processus doit être inclusif. Toutefois, identifier les intérêts et les participants adéquats pour les défendre peut s'avérer une tâche difficile. Il n'est pas toujours évident de circonscrire une collectivité, de savoir qui en fait partie, de déterminer quels intérêts méritent représentation et qui est le mieux placé pour les défendre. Dans certain cas, on peut avoir recours à un processus rigoureux de sélection, comme ce fut le cas pour le panel consultatif des résidents, mais cela n'est pas toujours possible ou pratique. Par exemple, dans le cas des tables rondes des intervenants et des groupes de travail, nous avons principalement dû nous en remettre au bon sens et à une bonne planification. Pour répondre à certaines des questions citées plus haut, des entrevues se sont avérées très utiles. Elles nous ont permis d'engager la communauté dans la tâche d'aider à définir les principaux intérêts et à recruter des membres, améliorant ainsi la légitimité des choix.
- **Le nombre de participants varie selon le volet de discussion :** Notre processus s'est échelonné sur 18 mois et s'est déroulé en trois étapes et neuf volets de discussion. Certains de ces volets de discussion, par exemple les soumissions en ligne, pouvaient

facilement permettre à un grand nombre de personnes de donner leur point de vue, tandis que d'autres, comme les tables rondes, devaient rester relativement restreints pour assurer que les discussions mènent à des résultats. Dans l'ensemble, le succès réside dans la représentation équilibrée des intérêts et non dans le nombre de participants. Il peut être souhaitable d'inclure de nombreux participants à un processus, mais cela n'est pas une garantie de légitimité ou de réussite.

- **La continuité est un facteur positif :** Dans un processus complexe tel que celui-ci, il est important d'assurer la continuité au fur et à mesure que les discussions progressent. Nous avons gardé certains participants pour plus d'une étape, tout en recrutant de nouvelles personnes pour apporter de nouvelles perspectives, assurant ainsi l'équilibre entre la continuité et la diversité.

Planification et gestion du processus

- **Énoncer clairement les objectifs et rôles pour chaque volet de discussion :** À toutes les étapes et pour chaque volet de discussion, les objectifs devraient être clairs, tout comme les rôles des participants. Si les participants ne sont pas certains de ce que l'on attend d'eux, ils commenceront à discuter de leurs propres préoccupations, ce qui risque de ne pas contribuer à accomplir la tâche en cours.
- **Expliquer le processus et ses règles :** Il peut d'avérer difficile d'inclure des gens dans le processus pour jouer des rôles spécifiques à différentes étapes. Ces nouveaux participants doivent connaître clairement le rôle qu'ils ont à jouer dans l'ensemble du processus et se sentir confiants que les travaux auxquels on leur demande d'apporter leur contribution reposent sur des bases solides. Prendre le temps d'expliquer tout le processus est essentiel.
- **Rester concentré mais souple :** Les processus tels que celui-ci sont complexes et le contexte dans lequel ils se déroulent peut changer rapidement. Bien qu'il soit important de veiller à ce que les participants demeurent concentrés sur la tâche à accomplir, il est également important de demeurer souple, comme nous l'avons constaté lors des séances d'information, et, lorsque nécessaire, d'ajuster le processus pour tenir compte de circonstances nouvelles ou imprévues.
- **Faire avancer le processus :** La souplesse a ses limites. On ne doit pas permettre aux participants de revenir sur les étapes précédentes du processus et de remettre en question le travail accompli sans raison valable.

Échéanciers, ressources et outils

- **Échéanciers** : Notre processus s'est déroulé sur 18 mois. En règle générale, cela devrait être la durée maximale. Les participants doivent voir les progrès accomplis et ceux qui ont pris part aux étapes précédentes doivent voir que leur apport contribue à atteindre des résultats significatifs. Plus le processus s'étire, plus il risque de devenir morcelé ou embourbé, et plus les décisions prises précédemment courent le risque de se perdre. Après 18 mois, le processus risque sérieusement de devenir diffus et de perdre son élan et sa légitimité.
- **Ressources et mesures de soutien** : Nous avons noté et salué les efforts remarquables des participants à la deuxième étape. Cela démontre que lorsque les participants ont foi dans le processus, ils sont prêts à des efforts considérables pour faire leur part. Néanmoins, on devrait veiller à ne pas avoir des attentes trop élevées à l'égard des participants. Un processus solide devrait fournir des mesures de soutien appropriées en ce qui concerne l'organisation, la prise de notes et d'autres éléments.
- **Outils de collaboration** : Les groupes de travail ayant pris part à la deuxième étape ont utilisé l'application Google Docs en tant qu'outil de collaboration pour rédiger, partager et commenter leurs rapports. L'outil s'est avéré extrêmement utile. Grâce à lui, les participants avaient accès aux documents et pouvaient laisser des messages et commentaires aux autres participants en tout temps. Lorsque cela est indiqué, on devrait encourager les participants à expérimenter avec des outils de collaboration, ceux-ci pouvant rendre des tâches difficiles beaucoup plus faciles à gérer.
- **ONCONDO** : Cet outil simple s'est avéré d'un précieux secours. Les commentaires que nous avons reçus sur les deux rapports ont validé le travail accompli et le processus. De plus, ONCONDO a grandement contribué à la légitimité du processus. Lorsque les gens se plaignaient de ne pas pouvoir participer aux différents événements, nous pouvions les diriger vers ONCONDO en leur précisant que cet outil était ouvert à tous les participants.
- **Médias sociaux** : Nous sommes d'avis que, dans l'avenir, les médias sociaux joueront un rôle beaucoup plus important dans les processus tels que celui-ci. Les médias sociaux pourraient donner à ces processus une portée beaucoup plus vaste, de sorte qu'ils pourraient engager des centaines et peut-être même des milliers de personnes pour définir des enjeux et trouver des solutions.

Une nouvelle ère d'ouverture du gouvernement?

Au commencement de cette étude, nous avons mentionné plusieurs autres projets pilotes qui faisaient également partie du projet sur l'engagement du public. Bien des leçons mentionnées plus haut sont conformes aux apprentissages réalisés lors de ces projets. La grande leçon est que l'engagement et la collaboration du public peuvent être utiles pour traiter d'enjeux politiques de toute nature, des politiques sociales à la prestation des services. Nous espérons que le gouvernement de l'Ontario tirera également parti de cette leçon et mettra en application dans divers autres domaines les leçons tirées de son expérience dans le domaine de la réglementation du secteur des condominiums. Nous avons vu des signes encourageants que cela pourrait se produire.

En octobre 2013, le gouvernement a créé un comité d'experts pour fournir des recommandations sur le Gouvernement ouvert. Le dialogue ouvert était l'un des principaux thèmes du projet. Au moment de la création du comité d'experts, le gouvernement s'est dit convaincu que le dialogue ouvert est une condition essentielle pour améliorer le processus d'élaboration des politiques publiques, cette affirmation découlant en partie de la réussite du projet d'Examen de la *Loi sur les condominiums*. En février 2014, le comité d'experts, dirigé par Don Lenihan, a présenté son rapport [Gouvernement ouvert par défaut – La nouvelle voie à suivre pour l'Ontario](#).

Le 12 juin 2014, l'Ontario a élu un nouveau gouvernement. Dans le budget de 2014, le gouvernement s'est engagé à adopter une loi pour «... prendre des mesures pour mettre à jour et améliorer la *Loi sur les condominiums*, répondre aux besoins de la communauté de la copropriété et soutenir la viabilité à long terme de la vie en copropriété.» Nous espérons que le gouvernement actuel présentera sa réforme bientôt et que nous continuerons à collaborer aux futures initiatives pour un gouvernement ouvert.

NOTES

NOTES

NOTES

CANADA'S
PUBLIC POLICY

FORUM

DES POLITIQUES PUBLIQUES
DU CANADA

