

L'institutionnalisation de la résistance : la politique québécoise de reconnaissance et de soutien de l'action communautaire
The institutionalisation of resistance: Québec's policy for the recognition and support of community action
La institucionalización de la resistencia: el reconocimiento político de Quebec y la acción comunitaria de apoyo

Deena White

Number 53, Fall 2012

Sociologie et innovation

URI: <https://id.erudit.org/iderudit/1023193ar>

DOI: <https://doi.org/10.7202/1023193ar>

[See table of contents](#)

Publisher(s)

Athéna éditions

ISSN

0831-1048 (print)

1923-5771 (digital)

[Explore this journal](#)

Cite this article

White, D. (2012). L'institutionnalisation de la résistance : la politique québécoise de reconnaissance et de soutien de l'action communautaire. *Cahiers de recherche sociologique*, (53), 89–120.
<https://doi.org/10.7202/1023193ar>

Article abstract

This article analyses the development, adoption and implementation of Québec's policy for the recognition and support of community action (2001). At a time when New Public Management was on the rise, this policy institutionalized a set of arrangements resistant to the dominant model of governance of relations between states and civil society organizations at the time. Rather than establishing a competitive contract culture, couched in a discourse of common values and objectives, it stabilized relations of autonomy and critical distance between community organizations and the government, along with relatively secure funding of organizations' self-defined missions. We analyse the development and implementation processes of this policy using an approach inspired by Actor-network theory, and interpret the results in terms of certain paradoxical aspects of network governance.

L'institutionnalisation de la résistance : la politique québécoise de reconnaissance et de soutien de l'action communautaire

DEENA WHITE

Introduction

En 2001 est adoptée au Québec une politique gouvernementale unique, innovatrice et à contre-courant face aux tendances lourdes de l'époque¹. Il s'agit de la politique de reconnaissance et de soutien de l'action communautaire (PRSAC)². Pendant que le néolibéralisme et la nouvelle gestion publique étaient en essor, cette politique a institutionnalisé un ensemble d'arrangements à rebours du modèle politique dominant en ce qui concerne la gouvernance des rapports entre l'État et la société civile. En tant que document officiel prétendant régir les relations entre les acteurs gouvernementaux et communautaires, elle constitue une innovation sur deux axes. D'abord, sur l'axe du « contenant », elle ne reprend pas la forme d'un accord

1. L'auteure aimerait remercier François Aubry pour son soutien technique ainsi que l'ensemble des collaborateurs à la recherche menée entre 2005 et 2008 qui sont à la source de cet article, tout en assumant la responsabilité des erreurs qui pourrait y paraître. La recherche a été subventionnée par le FQRSC dans le cadre du programme d'action concertée : L'action communautaire – citoyenneté et développement social du Québec (n° 111476).

2. Gouvernement du Québec, *L'action communautaire, une contribution essentielle à l'exercice de la citoyenneté et au développement social du Québec: politique gouvernementale*, Direction des communications, Ministère de l'Emploi et de la Solidarité sociale, 2001. Le document peut être téléchargé au site suivant : www.criteres.umontreal.ca/Evalprsac/Liens%20pertinents.htm

de principes, cosigné par le gouvernement et les parties prenantes du « tiers secteur³ », tel que fut le fonctionnement habituel dans la majorité des pays où les autorités ont entrepris de redéfinir leur lien avec le « tiers secteur ». Elle établit plutôt des balises concrètes concernant le financement et la représentation des organismes communautaires auprès des instances gouvernementales. Sur l'axe du « contenu », à la place d'énoncés de valeurs et objectifs en commun et de contributions complémentaires, elle institutionnalise des relations d'autonomie et de distance critique des organismes par rapport au gouvernement.

Dans cet article, nous présentons les processus de construction, d'adoption et de pérennisation de cette politique, en évoquant la lutte parmi des réseaux différents en rapport les uns avec les autres, autour d'une controverse de taille : le « partenariat ».

D'où vient cette politique et quelle est sa signification ? La promesse de doter le Québec d'une politique gouvernementale en matière de reconnaissance et de soutien à l'action communautaire a été d'abord annoncée par le Parti Québécois (PQ) au moment de la campagne électorale de 1994. Pourtant, les porte-parole des organismes communautaires revendiquent une reconnaissance formelle et un engagement étatique sur des modalités de financement depuis les années 1980, lorsqu'ils ont vu venir les premières menaces à la relation établie. Dès lors, il s'agit d'une innovation sociale née dans l'ambiguïté. L'histoire racontée dans cet article est celle d'une lutte pour le contrôle de cette politique. Elle montrera comment un acteur puissant, soit le gouvernement, peut perdre la maîtrise du développement de sa propre politique. En plus, elle expliquera comment une collection d'acteurs de la société civile, hétérogènes sur le plan des champs d'action, des méthodes et des orientations d'intervention ainsi que des structures et cultures organisationnelles – voire, divisée sur la question de la sagesse de revendiquer ou de collaborer sur une telle politique – arrive à l'arracher au gouvernement et à se l'approprier. Le résultat est une politique unique au monde.

Cela est donc une histoire d'innovation politique. Traditionnellement, les théories politiques se sont plus focalisées sur l'explication de la résistance aux changements de politiques que sur l'explication des processus d'innovation. Par contre, dans la foulée des transformations de l'État-providence et dans les nouvelles pratiques d'administration publique depuis les années 1990, des théories du changement ont commencé à prendre une place privilégiée dans la littérature. La majorité s'inscrit dans l'approche néo-institu-

.....
3. Le « tiers secteur » comprend tous les organismes à but non lucratif, incluant des philanthropies, associations nationales et souvent, des écoles, hôpitaux et universités.

tionnaliste, tout en cherchant à développer celle-ci pour qu'elle puisse rendre compte autant de la transformation que de la reproduction des politiques. Ainsi, les néo-institutionnalismes cognitif et discursif mettront l'accent sur l'apprentissage et sur l'appropriation de nouvelles idées et sur leur stabilisation dans des cadres conceptuels et normatifs pouvant rallier l'ensemble des parties. Mais l'écart auquel celles-ci sortent de la dynamique de dépendance du parcours historiquement établi dans un domaine de politique donné est toujours ambigu.

La PRSAC ne fait peut-être pas exception parmi des politiques innovantes, en étant issue de la volonté d'un changement par rapport au parcours établi, mais pour ce faire, ayant eu besoin de lutter contre les institutions et intérêts établis. La lutte politique, pour sa part, est le plus souvent traitée sous l'angle du conflit d'idées (soit des idéologies ou des intérêts) mais elle renvoie aussi à des asymétries de pouvoir. Ces asymétries étant liées au positionnement institutionnel d'acteurs différents, de telles analyses arrivent à des résultats pessimistes par rapport à l'innovation. Ni les approches institutionnelles ni celles fondées sur le postulat de lutte politique ne permettent de comprendre l'innovation qui, selon nous, est plutôt question de l'exercice d'*agency*, soit le pouvoir transformateur contre le pouvoir institutionnel ou hiérarchique. Dans le cas à l'étude, une lutte de résistance réussie contre un changement de régime proposé par le gouvernement n'était qu'une première étape. L'innovation est issue ensuite de la mobilisation et, éventuellement, de l'appropriation de la politique sous une traduction alternative de relations entre gouvernement et organismes de l'action communautaire.

Dans cet article, nous ferons appel à diverses théories concernées par l'action en réseaux pour mieux comprendre les processus d'échange, de transaction, d'interaction et, surtout, de lutte, aboutissant à l'innovation. Les théories des réseaux de politique et des réseaux de gouvernance sont déjà bien connues dans le domaine de l'analyse des politiques. La deuxième est souvent évoquée en lien avec l'innovation. Nous proposerons cependant que celles-ci s'inspirent de la théorie de l'acteur-réseau afin d'intégrer une conception adéquate de pouvoir afin de rendre compte de l'innovation dans les politiques.

Avant d'aborder cette discussion théorique plus en profondeur, nous présenterons, dans la section suivante, le contexte de l'émergence de la PRSAC, puisqu'il permet de saisir l'aspect novateur de la politique. Par la suite, nous abordons la politique en question. Une analyse du processus de construction de cette politique, à l'aide de la théorie de l'acteur-réseau, servira alors à illustrer la plus-value de l'approche pour l'analyse de l'innovation

politique, lorsque combinée à des intelligences cumulées sur les réseaux de politique et les réseaux de gouvernance.

Un contexte d'innovation politique et de résistance

Le développement des États-providence dans la période de l'après-guerre dépendait en grande partie d'une tradition forte de «gouvernance par des tierces parties». Cette appellation fait référence à des relations d'interdépendance entre le gouvernement et des associations et organismes de la société civile pour la coordination et la prestation de services sociaux (associations patronales et syndicales, mutuelles, organismes à but non lucratif, associations religieuses, de défense des droits collectifs et de planification communautaire, etc.). Sans prétendre qu'il n'y avait pas de conflits, de revendications et de résistances, de telles relations ont évolué à travers le temps, fondées sur des collaborations de longue date, sur la confiance interpersonnelle que cela favorise et sur la reconnaissance du champ de compétence de l'un et l'autre.

Ce type de relation, qu'on peut qualifier de «partenariale», a été remis en question, parfois de façon radicale, à partir de la montée du discours et du pouvoir néolibéraux, marquée par l'élection de Margaret Thatcher en 1979 en Angleterre, puis de Ronald Reagan en 1980 aux États-Unis. Dès lors, les syndicats ont subi des attaques, aboutissant, dans plusieurs pays, à leur perte de légitimation. Des organisations d'intérêt public, auparavant intégrées informellement dans des structures de gouvernance locales et nationales et mobilisant l'engagement citoyen, telles celles représentant les femmes ou les pauvres, ont soudainement été rebaptisées «groupes d'intérêts» et ont été bannies des instances de certains gouvernements⁴. Des subventions de soutien pour les anciens partenaires dans la coordination et la prestation des services ont été compressées et transformées en contrats de services limités, avec exigences de reddition de compte paralysantes.

Pourtant, dans un mouvement simultané, ces mêmes gouvernements ont retrouvé un intérêt pour le développement d'un «partenariat» avec les organismes et entreprises issus de la société civile⁵. Cet intérêt, qui se centre, entre autres, sur la capacité élargie que le partenariat pourrait fournir à l'État⁶, est d'ailleurs appuyé par la nouvelle gestion publique. Cette dernière propose un modèle d'administration publique teinté par des pratiques propres au

.....
4. Jane Jenson et Susan D. Phillips, «Regime Shift: New Citizenship Practices in Canada», *International Journal of Canadian Studies*, n° 14, 1996, p. 111-138.

5. Nikolas Rose, «The death of the social? Re-figuring the territory of government», *Economy and Society*, vol. 25, n° 3, 1996, p. 327-356.

6. Claire F. Ullman, *The Welfare State's Other Crisis: Explaining the New Partnership between Nonprofit Organizations and the State in France*, Indianapolis, Indiana University Press, 1998.

marché, une fonction publique plus à distance de la production des biens et des services publics et où la responsabilité principale consiste en la coordination de cette production⁷. Des contrats formels avec une variété de fournisseurs de services, stipulant des attentes en termes de résultats, ainsi que des appels d'offres compétitifs mettant en concurrence des organismes à but lucratif et à but non lucratif deviennent des nouvelles pratiques de pointe. La nouvelle gestion publique ne s'embarrasse pas d'ailleurs de l'existence d'un certain niveau de risque pour ses «partenaires». Cette restructuration des modes de fonctionnement administratif a compris un déchargement, à des degrés différents, des responsabilités pour la prestation des services publics vers des acteurs publics locaux et des acteurs privés et communautaires, sans qu'il soit toujours accompagné de nouveaux moyens pour les assumer.

Dès lors, une «culture du contrat» pour la gouvernance des rapports entre l'État et le tiers secteur s'est installée dans presque tous les pays d'Occident et a transformé la nature du lien entre le gouvernement et les organismes issus de la société civile⁸. Cette culture du contrat se caractérise par le financement gouvernemental de la production des services publics par des organismes et entreprises, financement accordé après des appels d'offres compétitifs et accompagnés d'exigences de reddition de compte lourdes et coûteuses. Par contraste avec le rapport partenarial connu auparavant, cette nouvelle culture a représenté une volte-face.

Devant ce «climat refroidi»⁹, dans plusieurs pays, les organismes affectés s'organisent¹⁰. D'abord en Angleterre, où dominent des grandes associations nationales et philanthropiques, le «secteur bénévole et communautaire» réclame du gouvernement une convention qui servirait de cadre de référence pour de bonnes relations. En 1998, rapidement après l'élection du «New Labour» sous le leadership de Tony Blair, un tel «pacte» a été signé entre les gouvernements de l'Angleterre, de l'Écosse et du Pays de Galles

.....

7. Christopher Hood, «A public management for all seasons?», *Public Administration*, vol. 69, n° 1, 1991, p. 3-19.
8. Katherine Scott, *Le financement, ça compte: l'impact du nouveau régime de financement au Canada sur les organismes bénévoles et communautaires à but non lucratif*, Ottawa, Conseil canadien du développement social, 2003; Jeremy Kendall, *The contract culture in public services: studies from Britain, Europe, and the USA*, Aldershot, Arena, 1997; Ralph M. Kramer, «Voluntary agencies and the contract culture: Dream or nightmare?», *The Social Service Review*, vol. 68, n° 1, 1994, p. 33-60; Marilyn Taylor, «Government, the third Sector and the contract culture: The UK experience so far», dans Ascoli Ugo et Ranci Constanzo (dir.), *Dilemmas of the Welfare Mix: The New Structure of Welfare in an Era of Privatization*, New York, Kluwer Academic/Plenum, 2002, p. 77-108; Jane Lewis, «The state and the third sector in modern welfare states: independence, instrumentality, partnership», Adelbert Evers et Jean-Louis Laville (dir.), *The third sector in Europe*, Cheltenham, Edward Elgar, 2004, p. 169-187.
9. Paul Leduc Browne, *Love in a Cold World? The Voluntary Sector in an Age of Cuts*, Ottawa, Canadian Centre for Policy Alternatives, 1996.
10. Deena White, «State-Third Sector Partnership Frameworks: From Administration to Participation», dans Paul Henman et Menno Fenger (dir.), *Administering Welfare Reform: International Transformations in Welfare Governance*, Bristol, Policy Press, 2005, p. 45-71.

et la fédération représentant les associations et organismes dans chacune de ces régions¹¹. En 2001, une « Charte » similaire a été signée en France et un « Accord » au Canada. De telles conventions ont été également signées par des gouvernements et fédérations d'organismes bénévoles et communautaires dans plus d'une dizaine d'autres pays ainsi que par des instances transnationales telle l'Union européenne.

Or, le Québec s'est trouvé plutôt à l'abri de ces tournants, entre autres parce que la société civile s'y organise un peu différemment. En effet, les organismes québécois n'ont pas subi, dans les années 1980, les mêmes assauts à leur légitimité et pérennité que dans d'autres provinces et pays, en grande partie grâce à la collaboration critique entre le gouvernement et les organismes communautaires en vigueur au Québec depuis les années 1970. En ce sens, la PRSAC est une politique représentant le parcours établi en matière des rapports entre le gouvernement et les organismes communautaires. Si elle n'est donc qu'un point marquant dans l'évolution de ce rapport au Québec, elle se distingue par sa singularité face aux autres politiques et ententes mises en place ailleurs.

Comment se distingue-t-elle? Même si la PRSAC est le fruit d'une négociation de longue haleine entre des représentants du gouvernement et ceux des organismes issus de la société civile, elle ne prend pas la forme d'une entente mutuelle. D'abord, il s'agit d'une politique gouvernementale – bien que non soutenue par une législation – au lieu d'une entente de partage de valeurs et d'objectifs signée par les parties prenantes comme l'Accord entre le gouvernement du Canada et le secteur bénévole et communautaire (2001) et les autres « pactes » et « chartes » signés dans d'autres pays à l'époque¹².

Ensuite, au lieu de s'adresser à l'ensemble du « tiers secteur » qui englobe tous les organismes à but non lucratif, comprenant les entreprises de l'économie sociale et les fondations philanthropiques, elle va limiter son champ d'application aux organismes d'action communautaire locaux. Un résumé de son contenu se retrouve dans l'encadré 1. Par contre, sa signification réside dans le rôle à la fois catalyseur et protecteur qu'elle joue dans le réseau de ministères et organismes gouvernementaux auxquels elle s'applique (29 au total en 2012) et dans les réseaux d'action communautaire.

La PRSAC est une politique de gouvernance ou, plus précisément, de méta-gouvernance. La gouvernance fait référence à « l'art complexe de piloter des organismes, institutions et systèmes multiples qui sont à la fois autonomes les uns des autres sur le plan opérationnel et liés structurellement les

.....
11. *Ibid.*

12. *Ibid.*

Encadré I

L'ACTION COMMUNAUTAIRE : UNE CONTRIBUTION ESSENTIELLE À L'EXERCICE DE LA CITOYENNETÉ ET AU DÉVELOPPEMENT SOCIAL DU QUÉBEC

Les grandes lignes de la Politique

Les objectifs de la Politique

- Valoriser, promouvoir et soutenir l'action communautaire au sens large du terme et l'action communautaire autonome spécifiquement;
- Porter une attention particulière à l'action communautaire qualifiée d'autonome et au mouvement de participation et de transformation sociale qu'elle représente;
- Assurer la consolidation de l'action communautaire par des orientations générales et des grandes balises nationales qui s'appliqueront à l'ensemble des ministères et organismes gouvernementaux concernés à tous les paliers de gouvernance: national, régional, local;
- Reconnaître et soutenir l'action bénévole telle qu'elle s'exerce dans les organismes communautaires;
- Favoriser une relation entre l'État et les organismes communautaires fondée sur la confiance, le respect mutuel et la transparence, la considération de l'expertise développée par les organismes communautaires dans la détermination des besoins de la population et des actions à entreprendre pour y répondre;
- Contribuer à ce que les organismes d'action communautaire puissent jouer pleinement leur rôle, tout en assurant le respect de leur autonomie et en respectant leur mission, leurs orientations, leurs modes et leurs approches d'intervention ainsi que leurs modes de gestion.

Les fondements de la politique

- Le respect de l'autonomie des organismes communautaires;
- La reconnaissance de l'action communautaire comme outil de développement de la citoyenneté, de développement des collectivités et de développement social au Québec;
- La reconnaissance du rôle, de la contribution et de la place des femmes dans le développement de l'action communautaire;
- La reconnaissance du milieu communautaire en tant que réseau d'interventions, d'activités et de services à la population, apprécié et innovateur.

Les dispositifs de reconnaissance

Principes directeurs

- Des relations entre l'État et les organismes communautaires transparentes et diversifiées;
- L'association du milieu communautaire aux débats et forums publics et aux consultations;
- Un partenariat mais sous conditions: volontaire, ponctuel, pour des projets précis, en reconnaissance de l'expertise de chacune des parties.

Dispositifs de soutien financier

- Le financement des organismes d'action communautaire autonome pour leur mission globale
 - doit constituer une portion prépondérante du financement global accordé au milieu communautaire;
 - doit être généralisé dans les ministères et organismes du gouvernement;

- Le financement d'ententes pour des services complémentaires à ceux du secteur public
 - disponible à tous les organismes, même si déjà financés pour leur mission globale
- Le financement de projets ponctuels et d'activités particulières de courte durée.

Les acteurs clé de la mise en œuvre

- Le Secrétariat à l'action communautaire autonome (SACA): coordination de la mise en œuvre et des travaux du comité interministériel
- Le Comité intersectoriel d'action communautaire: soutenir le SACA dans ses travaux d'harmonisation des pratiques administratives et de concertation horizontale
- Le Comité aviseur de l'action communautaire autonome: jouer un rôle de conseil

uns aux autres à travers des formes diverses d'interdépendance réciproque¹³». La méta-gouvernance, pour sa part, fait référence aux conditions institutionnelles qui encadrent ces pratiques et processus, qui définissent les « sujets » de la gouvernance ainsi que les instruments de micro-pouvoir régissant les relations entre eux¹⁴. Elle n'a donc pas d'objectifs explicites concernant un domaine de politique spécifique tel, par exemple, l'éducation, la pauvreté ou la violence faite aux femmes. Elle est plutôt une politique transversale, ayant pour but d'augmenter et de mieux coordonner le recours, par les différents ministères gouvernementaux, à des organismes communautaires pour la mise en œuvre de politiques et programmes, le tout dans une perspective de partenariat.

Le partenariat est devenu un référentiel global¹⁵ dans l'ère de la nouvelle gestion publique: elle intègre une gamme d'idées sur les rapports entre le gouvernement et des entités non gouvernementales, allant des plus instrumentales (dans un sens ou l'autre) aux plus égalitaires. Ce n'est donc pas surprenant que la définition du partenariat dans le cadre de la PRSAC – voire, la définition des partenaires eux-mêmes, des objectifs et des moyens de leur mise en interdépendance – se situe au centre de la controverse marquant le développement, l'adoption et la mise en œuvre de la politique. Certes, le contexte rend cet enjeu contentieux. Devant la convergence des pratiques gouvernementales autour d'une culture de contrat qui s'avérait onéreux sinon ruineux pour des organismes communautaires au Canada ou ailleurs, évoquer le « partenariat » n'inspire pas confiance chez certains partenaires visés. Si, pour le gouvernement, il s'agit d'un partage de ressources dans le but d'atteindre un objectif

.....
13. Bob Jessop, «The Governance of Complexity and the Complexity of Governance», dans Ash Amin et Jerzy Hausner (dir.), *Beyond Markets and Hierarchy: Third Way Approaches to Transformation*, Aldershot, Edward Elgar, 1997, p. 111. Traduction libre.

14. Bob Jessop, «Governance and meta-governance: on reflexivity, requisite variety and requisite irony», dans Henrik Paul Bang (dir.), *Governance, as Social and Political Communication*, Manchester, Manchester University Press, 2003, p. 101-116.

15. Bruno Jobert et Pierre Müller, *L'État en action. Politiques publiques et corporatismes*, Paris, Presses universitaires de France, 1987.

commun, pour les organismes de la société civile, il revêt un sens plus lourd : le partenariat apporterait l'instrumentalisation des organismes, c'est-à-dire leur inscription dans des politiques et programmes gouvernementaux en dépit de leurs propres orientations, missions et savoir-faire.

La PRSAC s'oriente enfin vers la protection des organismes d'action communautaire contre une telle instrumentalisation et cela, malgré la vision gouvernementale d'un partenariat qui augmentera sa capacité de réaliser ses politiques. Voilà pourquoi elle représente non seulement une innovation politique mais aussi un acte de résistance.

Comment rendre compte des innovations politiques ?

La PRSAC, en plus de viser la mise en œuvre d'un réseau de gouvernance, est également développée en réseau de gouvernance. Ces derniers en tant qu'objet d'étude émergent dans un contexte où des acteurs gouvernementaux commencent à prendre au sérieux des réseaux comme une solution propice à contribuer à la recherche et à la mise en œuvre de solutions plus efficaces face aux « problèmes vilains », ou complexes, de plus en plus présents dans les sociétés avancées. En fait, les innovations politiques n'ont guère été traitées dans la littérature en sociologie politique avant les années 1990, alors que des transformations de l'État-providence étaient déjà pleinement visibles. C'est dans ce contexte que la nouvelle gestion publique valorise le déplacement de processus hiérarchiques et rigides, typiques des anciens modes d'administration publique, en faveur de processus plus souples et horizontaux, soit de type marché ou en réseau. Sur le plan du développement des politiques, cela se traduit par l'intensification des pratiques de concertation et de consultation formelles. Sur le plan de la mise en œuvre, il s'agit de l'expérimentation de modalités de gouvernance en réseau et des partenariats.

L'analyse des réseaux de gouvernance compose un vaste champ relativement nouveau et souvent critiqué pour son orientation normative¹⁶. Même si ceux-ci ont été objet d'études classiques en analyse des réseaux¹⁷, ces dernières s'intéressent surtout à la structure des réseaux et ne sont pas arrivées à élaborer des théories complexes. Des études de cas sur la gouvernance en réseau ont souvent soulevé des questions d'asymétries de pouvoir : ou elle représente une menace à la démocratie puisqu'elle encourage une prise de pouvoir par des groupes d'intérêts non élus¹⁸ ; ou au contraire, elle est

.....
16. B. Jessop, *op. cit.*

17. Tanya A. Börzel, « Organizing Babylon - On the Different Conceptions of Policy Networks », *Public Administration*, n° 76, 1998, p. 253-273.

18. Erik-Hans Klijn et Chris Skelcher, « Democracy and governance networks: compatible or not? », *Public Administration*, vol. 85, n° 3, 2007, p. 587-608.

inefficace puisque les acteurs de la base invités à y participer ne peuvent pas contrer le pouvoir institutionnel des acteurs gouvernementaux¹⁹. La théorie traditionnelle des réseaux de politique permet d'expliquer ce dernier résultat selon des perspectives qui ont longtemps dominé le champ – l'approche néo-institutionnaliste et celle des processus politiques. Celles-ci ont cependant tendance à plus expliquer la stabilité des politiques que l'innovation.

Dans ces perspectives, l'intérêt et la capacité d'apporter un changement sont déterminés par le positionnement d'un acteur au sein des arrangements institutionnels : fera-t-il un gain ou une perte après un changement et en quelle mesure contrôle-t-il les leviers de changement ? Les études ont tendance à faire la démonstration que les acteurs occupant les positions clés (gouvernementales ou non gouvernementales) et qui bénéficient des arrangements en place vont réussir à résister aux changements. Le changement de politique n'émerge que de processus incrémentaux comme la dérive, la stratification d'éléments à travers le temps, la négligence volontaire ou le redéploiement d'une politique existante²⁰. Un changement plus radical ne peut se produire que dans le cas d'un choc externe au système²¹. Bref, l'innovation n'est guère à l'ordre du jour.

De nouvelles approches, dites cognitivistes, cherchent à surmonter ce problème en s'intéressant aux institutions moins pour leur pouvoir d'encadrer le comportement des acteurs que pour celui d'encadrer l'imaginaire. Dans la mesure où l'innovation exige que des acteurs sortent des sentiers battus, les questions primordiales deviennent celles de comment de nouvelles idées infiltrent le système et des conditions qui déterminent leur appropriation au sein des réseaux. L'innovation est ainsi le plus souvent étudiée en tant que processus d'apprentissage social²² ou d'*entrepreneurship* politique²³.

La théorie des coalitions de Sabatier²⁴ va plus loin en faisant ressortir les processus foncièrement politiques de l'apprentissage social et la nature de l'«*entrepreneurship*» dans le champ du politique. Elle insiste sur l'importance de la lutte : dans un réseau de politique, des groupes d'acteurs entrent

19. Gary Craig, Marilyn Taylor et Tessa Parkes, «*Protest or Partnership? The Voluntary and Community Sectors in the Policy Process*», *Social Policy and Administration*, vol. 38, n° 4, 2004, p. 221-239.

20. Wolfgang Streeck et Kathleen Thelen, «*Introduction*», dans Wolfgang Streeck et Kathleen Thelen, *Beyond continuity: Institutional change in advanced political economies*, Londres, OUP, 2005, p. 1-39.

21. James L. Rue, Bryan D. Jones et Frank R. Baumgartner, «*Punctuated-equilibrium theory: Explaining stability and change in American policymaking*», dans Paul Sabatier, *Theories of the policy process*, Boulder, Westview, 1999, p. 97-115.

22. Colin J. Bennett et Michael Howlett, «*The Lessons of Learning: Reconciling Theories of Policy Learning and Policy Change*», *Policy Sciences*, vol. 25, n° 3, 1992, p. 275-294.

23. Michael Mintrom et Phillipa Norman, «*Policy entrepreneurship and policy change*», *Policy Studies Journal*, vol. 37, n° 4, 2009, p. 649-667.

24. Paul A. Sabatier et Christopher M. Weible, «*The Advocacy Coalition: Innovations and Clarifications*», dans Paul A. Sabatier (dir.), *Theories of the Policy Process*, Boulder, Westview Press, p. 189-220.

en lutte avec comme résultat que l'un d'entre eux réussit à mobiliser et à faire aligner les idées autour d'un cadre de pensée partagé, fondé sur un noyau de valeurs en commun. Mais si un changement se produit sans l'émergence d'une coalition consensuelle, cette approche néglige la lutte la plus pertinente pour introduire de l'innovation : celle de rompre avec les cadres de pensée et d'action dominants, bien institutionnalisés et défendus.

Les entrepreneurs politiques et les coalitions qu'ils construisent sont des « traducteurs » de nouvelles idées, habiles à les mobiliser et à faire émerger de nouvelles identités collectives voulant les défendre. Pensons par exemple aux gays ou aux écologistes ou, comme dans le cas étudié ici, au mouvement d'action communautaire autonome (ACA). L'émergence de nouvelles identités politiques est particulièrement propice à l'innovation politique dans la mesure où celles-ci sous-tendent la volonté de changer la donne²⁵. Cette perspective plus dynamique met en évidence l'importance de l'organisation des intérêts et des identités au sein et à l'extérieur des réseaux de politique ou, selon d'autres mots, des nouveaux et anciens acteurs intéressés par les mêmes enjeux. Des réseaux de politique plus ouverts, donnant accès à une plus grande variété d'acteurs ou à des nouveaux acteurs, sont ainsi plus propices aux changements de politiques que des systèmes fermés ou ceux comprenant des « points de véto » multiples.

Mais l'innovation est surtout une question d'*agency*, soit de l'action transformatrice qui découle de la volonté et de la capacité d'acteurs d'organiser leurs intérêts, d'accéder au réseau de politique et de le conquérir, même face à la résistance. Ce sont donc les interactions dynamiques entre les groupes d'acteurs qui sont les déterminants principaux – mais contingents – de l'innovation, tandis que les arrangements institutionnels en sont les médiateurs²⁶.

Toutes ces approches laissent en suspens cependant quelques questions clés. Comment analyser les interactions de manière à pouvoir expliquer leurs résultats, et surtout, un résultat surprenant ou innovant ? En d'autres mots, comment se construisent les identités ? Comment se traduisent les idées en action ? Et comment se déroule la dynamique entre résistance et changement ?

25. Alberto Melucci, « The process of collective identity », dans Hank Johnston et Bert Klandermans (dir.), *Social Movements and Culture*, Minneapolis, University of Minnesota Press, 1995, p. 41-63.

26. Ana Rico et Joan Costa-Font, « Power rather than path dependency? The dynamics of institutional change under health care federalism », *Journal of health politics, policy and law*, vol. 30, n° 1-2, 2005, p. 231-252.

Afin de répondre à ces questions, un virage sociologique s'impose. Nous proposons le recours à la théorie de l'acteur-réseau²⁷. Elle met en évidence les processus de construction des réseaux comme moyen de faire émerger des nouvelles identités, d'introduire des acteurs dans un champ de politique, d'accroître leur pouvoir au sein de ce champ et éventuellement, de le contrôler, même dans un contexte caractérisé par la controverse plutôt que par la construction de consensus. Ces processus se déroulent par la voie de traductions du contenu et du sens des enjeux qui animent les acteurs et provoquent la constitution et la structuration des réseaux. Par leurs traductions stratégiques, des porte-parole de réseaux arrivent à intéresser et enrôler de plus en plus d'acteurs à leur conception du problème et, ainsi, à la solution qu'ils envisagent. Pour le faire, ils mobilisent des outils permettant non seulement d'accroître le réseau mais en plus, de le stabiliser dans la forme de nouvelles identités reconnues et de nouvelles entités incontournables. Concrètement, cette approche constructiviste permettra de montrer comment un réseau d'acteurs au sein de la société civile aura pu cumuler la puissance nécessaire pour devenir un passage obligé dans le développement et l'adoption de la PRSAC. Dès lors, la résistance au changement peut se transformer en imposition d'une politique innovante.

Processus de traduction et d'extension des réseaux dans le champ de la PRSAC

Le développement, l'adoption et la mise en œuvre de la PRSAC se sont déroulés au sein d'un champ auparavant constitué par plusieurs réseaux communautaires hautement hétérogènes et en interaction avec relativement peu de ministères gouvernementaux. Le but de cette politique pour le gouvernement était a) d'augmenter le nombre de ministères ayant recours aux services des organismes communautaires pour la réalisation de leurs missions; b) d'harmoniser le mode de gouvernance en matière des relations entre le gouvernement et les organismes communautaires dans tous les ministères; c) de doter chaque ministère d'un «partenaire» communautaire aux fins de négociation des programmes de financement et de leur application; et d) d'effectuer le tout en respectant les spécificités des antennes ministérielles.

Pour les réseaux en action communautaire, le but de leur participation était de résister à une politique allant dans le sens de la contractualisation ou d'autres moyens d'instrumentaliser leurs organismes. En fait, ils voulaient maintenir et renforcer les arrangements déjà établis depuis plus

.....
27. Madeleine Akrich, Michel Callon et Bruno Latour, *Sociologie de la traduction: Textes fondateurs*, Paris, Presses des MINES, 2006.

de trente ans. Selon l'approche des réseaux de politique, il s'agissait d'une situation classique : des acteurs puissants allaient empêcher tout changement pouvant déranger leurs « droits acquis » dans leurs rapports au gouvernement. Les sections suivantes décriront le processus en cinq moments : 1) la construction d'un acteur-réseau et d'une identité collective ; 2) l'intéressement et l'enrôlement mutuels mais asymétriques des réseaux communautaires et gouvernementaux à la politique ; 3) la mobilisation des alliés ; 4) la constitution d'un « passage obligé » pour l'adoption de la politique et 5) son institutionnalisation précaire. Il ressortira que le gouvernement, malgré sa « puissance » occasionnée entre autres par la dépendance financière des organismes communautaires, n'a pas été en mesure d'établir un réseau cohérent et engagé et s'est retrouvé mis au pied du mur. Cependant, le résultat ne fut pas l'absence de changement. Ce fut plutôt l'institutionnalisation de la posture de résistance de l'action communautaire dans une politique gouvernementale novatrice.

Les organismes communautaires au Québec : construction d'un acteur-réseau

Il existe environ 50 000 organismes à but non lucratif au Québec dont, selon certaines estimations, seulement 8000 sont considérés comme des organismes d'action communautaire²⁸. Parmi eux, environ 5000 reçoivent un financement du gouvernement québécois. Ce sont en fait seulement ces derniers qui nous concernent dans cet article, les autres étant financièrement autonomes grâce à leurs activités commerciales, des dons ou étant soutenus uniquement par le gouvernement fédéral ou des fondations privées. Depuis 1973, pour presque 90 pour cent des organismes qui sont financés par le gouvernement du Québec, ce financement prend la forme d'une subvention pour la mise en œuvre de la mission globale de l'organisme, dans le cadre du Programme de soutien aux organismes communautaires (PSOC) établi par le ministère de la Santé et des Services sociaux²⁹. De la même façon et depuis la même époque, le ministère de l'Éducation a financé quelques centaines d'organismes d'éducation populaire, dont la mission est « la transformation sociale dans une perspective de justice sociale ». D'autres encore

.....
28. Emploi et Solidarité Québec, *Bulletin SAC-Action.com*, vol. 3, n° 1, 2007 www.mess.gouv.qc.ca/publications/saction/no31/financement.asp. Les autres comprennent des entreprises commerciales à but non lucratif, associations de membres, charités, clubs non incorporés, fondations philanthropiques, etc. Un legs de la Politique de l'action communautaire est de distinguer ces groupes au sein du « tiers secteurs » et, parmi ces groupes, ceux de l'action communautaire autonome. Pour ces distinctions, voir Gouvernement du Québec, *L'action communautaire, une contribution essentielle à l'exercice de la citoyenneté et au développement social du Québec : politique gouvernementale*, Québec, Direction des communications, Ministère de l'Emploi et de la Solidarité sociale, 2001 www.criteres.umontreal.ca/Evalprsac/Liens%20pertinents.htm.

29. Christian Jetté, *Les organismes communautaires et la transformation de l'État-providence : trois décennies de co-construction des politiques publiques dans le domaine de la santé et des services sociaux*, Québec, PUQ, 2008.

étaient financés, depuis les années 1980, par une dizaine d'autres ministères ou agences gouvernementales, certains par entente de service mais sans être soumis à des appels d'offres compétitifs.

Ces 5000 organismes constituaient une collection de corps représentant une multitude d'histoires, de missions, d'approches, de pratiques, d'interventions, de cultures, d'idéologies, de modes de fonctionnement, d'infrastructures organisationnelles, de *membership*, de militants, intervenants, membres et clients³⁰. Ils intervenaient dans une grande variété de domaines, comprenant, par exemple, ceux de la pauvreté, de la santé mentale et physique, de la violence faite aux femmes, de l'analphabétisme, de l'employabilité, de l'intégration sociale des immigrants, de l'insertion sociale des ex-détenus, du soutien aux familles, des personnes handicapées, des jeunes, des personnes âgées et de la défense des droits, notamment des travailleuses ou des personnes assistées sociales. Ce constat peut donner l'impression d'une masse chaotique d'organismes individuels, entretenant chacun des liens différents avec une diversité de ministères, selon ses propres intérêts, moyens et traditions.

Par contre, dès les années 1970, dans le prolongement de la Révolution tranquille, de cette multitude commence à émerger des acteurs collectifs organisés. D'abord, les organismes travaillant dans un même domaine ou auprès d'un même groupe social se sont regroupés, selon leur secteur d'intervention, afin de favoriser le partage d'informations et d'expertise. Puis, au début des années 1990, la création de régies régionales dans le vaste domaine de la santé et des services sociaux a donné naissance à l'organisation intersectorielle des Tables régionales d'organismes communautaires (TROC), afin que les organismes de secteurs différents puissent agir ensemble en tant qu'interlocuteurs efficaces face aux nouvelles instances régionales. Effectivement, dans la foulée des réformes continues du PSOC, le besoin d'une concertation au palier national s'est fait sentir parmi les organismes face au ministère de la Santé et des Services sociaux.

En fait, dès 1985 a été mis sur pied le premier effort d'organisation nationale globale: la Coalition des organismes communautaires du Québec (COCQ) aspire à être le porte-parole de l'ensemble du « mouvement

30. Cette section s'inspire entre autres de Lorraine Guay, Marilène Galarneau, Paula Brum Schäppi et Deena White, *La mise en œuvre de la Politique de reconnaissance et de soutien de l'action communautaire dans le champ Santé et Services sociaux*, Équipe d'évaluation de la mise en œuvre de la politique de reconnaissance et de soutien de l'action communautaire, Montréal, CPDS, Université de Montréal, 2008 (www.cpbs.umontreal.ca/Evalprsc/Cahiers%20et%20rapports%20de%20recherche.htm); Lorraine Guay, Lucie Bélanger et Vincent Greason, *Document de réflexion suite à la rencontre du 17 janvier 1995 entre les représentant-e-s des organismes communautaires autonomes et les responsables gouvernementaux, Secrétariat à l'action communautaire autonome (SACA)*, 1995 (document non publié).

communautaire et populaire » et a organisé, en 1990, une première mobilisation nationale³¹. La COCQ a émergé dans un contexte de changement. Le gouvernement fédéral et certains ministères provinciaux commencent, à cette époque, à interpeller des organismes communautaires comme pourvoyeurs de services dans un rapport contractuel, entre autres dans le cadre des nouveaux programmes de développement de l'employabilité visant les personnes assistées sociales. Dès lors, un schisme émerge au sein du milieu communautaire. Les porte-parole associés à la COCQ soutiennent l'importance de maintenir le rôle politique pour les organismes de la société civile, soit le mariage de l'offre de services et des activités d'éducation populaire et de défense collective des droits. Ils se positionnent en opposition aux organismes ayant accepté d'entrer dans un rapport contractuel avec le gouvernement. Ainsi s'établit une fracture entre le mouvement d'action communautaire « autonome » (ACA), d'une part, et, d'autre part, l'action communautaire tout court.

Le COCQ n'a pas duré. Durant les années 1990, des tendances centrifuges au sein de la société civile se renforcent. De nouveaux regroupements d'organismes dans le domaine de l'employabilité voient le jour et un nouveau mouvement dit de l'économie sociale prend son envol. En 1996, le réseau intersectoriel et national s'appelant le Chantier de l'économie sociale se fera reconnaître par le premier ministre comme porte-parole officiel. Le Chantier représentera surtout des entreprises de l'économie sociale et de l'employabilité. Contrairement au mouvement d'ACA, le Chantier se voit plutôt inclusif de l'ensemble des organismes de la société civile, prétendant même intégrer l'ACA.

Parallèlement, des efforts répétés de la part du gouvernement, afin d'associer les organismes communautaires à ses politiques, programmes et systèmes de services publics, ont déclenché chez le mouvement d'ACA le développement d'entités de plus en plus rassembleuses pour représenter les organismes et pour transiger avec le gouvernement. Tout comme le Chantier de l'économie sociale, ils s'associent à des manifestations importantes avec d'autres mouvements sociaux sur le plan national, telle la Marche du pain et des roses en 1995³². De ces activités ressortent des revendications pour une reconnaissance formelle de l'identité propre des organismes communautaires, de leur rôle et place dans la société québécoise ainsi que pour

.....
31. Les sections suivantes se basent en partie sur des informations fournies dans Éliana Sotomaoyor et Madeleine Lacombe, *Dix ans de luttes pour la reconnaissance*, Montréal, Comité adviseur de l'action communautaire autonome, 2006.

32. En 1995, les mouvements des femmes, des jeunes et de l'action communautaire marchent durant dix jours en direction de l'Assemblée nationale, avec des revendications progressistes.

un financement stable et à la mesure de leur contribution. Par ailleurs, le mouvement de l'ACA rejettera fermement la position plus conciliatrice du Chantier à l'égard de la contribution aux politiques publiques, considérant que le gouvernement devenait néolibéral³³. Bref, des identités collectives (« rivales », selon certains) sont soigneusement construites par les porte-parole respectifs, tout en abritant en leur sein une abondance d'acteurs hétéroclites, d'identités diverses, souvent chevauchant les deux mouvements et parfois en marge des discours de leurs propres porte-parole.

L'émergence de ces entités représentatives stabilise les identités collectives, facilite leur reconnaissance et augmente leur pouvoir de négociation auprès du gouvernement. De plus, elle réduit le nombre d'interfaces entre les organismes communautaires et le gouvernement, rendant le « partenariat » de plus en plus plausible aux yeux de ce dernier. Ainsi, ces entités réussissent à devenir des interlocuteurs incontournables chaque fois que des acteurs gouvernementaux entrent dans leur cours en proposant une collaboration. Ils réussissent, en d'autres mots, à intéresser le gouvernement à les reconnaître en tant que partenaires dans le développement social et économique du Québec. Il n'est cependant pas clair que le gouvernement reconnaisse qu'il soit face à des entités plurielles et peu unifiées.

L'intéressement autour d'un partenariat

Dans la plateforme électorale du PQ de 1994 paraissent déjà des engagements à l'égard d'une politique d'action communautaire. L'association aux mouvements progressifs se veut comme un atout dans le discours du PQ et à cette époque, des liens informels entre militants sociaux et politiques sont entretenus. On voyait déjà dans cette plateforme des promesses allant dans le sens d'une politique de reconnaissance, d'un secrétariat de l'action communautaire pour faciliter les transactions entre organismes et le gouvernement et d'un financement adapté aux rôles des organismes. Une fois élu, en 1995, le premier ministre Jacques Parizeau nomme une conseillère spéciale pour l'action communautaire. Quatre mois plus tard, un petit groupe de représentants d'organismes communautaires – porte-parole de regroupements et tables de concertation – sont invités à la rencontrer avec M. Parizeau afin de discuter de la mise sur pied du Secrétariat de l'action communautaire (SAC).

.....
33. En 1996, le premier ministre Lucien Bouchard organisera un sommet socio-économique où une délégation des organismes et mouvements de la société civile est reconnue comme « partenaire social ». Mais, devant l'adoption d'une proposition de déficit zéro et le rejet d'une proposition de zéro appauvrissement, les divisions entre l'ACA d'une part et, d'autre part, le mouvement d'économie sociale deviennent nettes et claires, les porte-parole de l'ACA quittant la salle au lieu de se rallier.

On aurait pu y voir le début d'une complicité – ou du moins d'un intérêt mutuel. Cependant, des discordances importantes se révèlent rapidement dans les visions des deux parties concernant d'abord l'identité de ces organismes et, ensuite, la signification d'un partenariat. Par rapport à l'identité : M. Parizeau se dit fier d'avoir entamé l'implantation de Carrefours jeunesse emploi (CJE) partout au Québec. La délégation de l'ACA s'est vue donc forcée de souligner la distinction qu'elle faisait entre les organismes dits autonomes de son mouvement et ceux offrant des services en employabilité (comme les CJE), tout comme les entreprises de l'économie sociale.

Une deuxième controverse émerge autour de la signification d'être un « partenaire ». Depuis les premiers jours de la COCQ, la revendication d'être reconnu en tant que partenaire social traduisait une quête de légitimité démocratique telle que celle attribuée, par exemple, au mouvement syndical. Le principe d'intérêts ou de valeurs propres y était compris, ainsi que celui d'un regard critique face aux politiques gouvernementales. Tandis que, pour leurs interlocuteurs gouvernementaux, le partenariat s'inscrivait clairement dans une vision de contributions complémentaires afin d'atteindre des objectifs présumés communs.

Les questions de l'identité des organismes communautaires et du sens d'un partenariat sont traduites par le mot « autonomie » par les porte-parole de l'ACA. C'était donc à leur surprise que les représentants gouvernementaux à cette rencontre acceptent rapidement de modifier le nom du nouveau secrétariat pour devenir le Secrétariat à l'action communautaire *autonome* (SACA). Par ailleurs, à la suite de la Marche du pain et des roses qui s'est tenue quelques mois plus tard, le premier ministre invite une délégation des organisations de la société civile à participer, en tant que partenaires sociaux, au sommet socio-économique en planification pour 1996.

De ces démarches, pourrait-on comprendre que le mouvement communautaire avait réussi à enrôler les politiciens dans sa vision du « partenariat » ? Ce n'est pas évident. L'importance accordée aux discours des acteurs communautaires était relativisée par les acteurs gouvernementaux. Par rapport à la demande de changement du nom du SACA, selon une personne présente à cette rencontre, « la réponse [de la conseillère en matière d'action communautaire] fut qu'il n'y avait pas de problème, que *ce n'était après tout qu'un mot de plus*³⁴ ». Par ailleurs, la délégation du mouvement d'ACA n'a pas senti être engagée dans de vrais rapports de négociation au sommet socio-économique. Il semblerait que toutes ces démarches de reconnaissance

.....
34. L. Guay et V. Greason, *op. cit.* Italiques dans l'original.

gouvernementale aient été plutôt – ou aussi – des stratégies pour intéresser le mouvement communautaire à l'offre d'un partenariat.

Après cette première rencontre avec des délégués du mouvement communautaire, le gouvernement publicise sa vision du partenariat. Dans une conférence d'ouverture d'un colloque, reprise dans un numéro de la revue *Nouvelles pratiques sociales*, la ministre de la Sécurité du revenu (qui deviendra de l'Emploi et de la Solidarité sociale), Jeanne Blackburn, expose sa vision d'« une organisation nouvelle de la société », fondée sur « ces nouvelles pratiques... centrées sur des champs d'activité nouveaux, en réponse à des besoins émergents » qui sont menées par les organismes communautaires. Elle conclut qu'il est donc « essentiel que l'État leur apporte tout le soutien nécessaire³⁵ ». Dans une entrevue reprise dans le même numéro, le secrétaire du Comité d'experts sur la réforme de l'aide sociale fait valoir que le SAC était établi afin d'assurer « un accès plus direct du secteur communautaire auprès du gouvernement et un besoin du gouvernement d'être mieux informé des préoccupations et des besoins des organismes communautaires³⁶ ». Selon lui, le SAC devra favoriser la concertation entre l'ensemble des ministères et les organismes qui contribuent à leur champ de responsabilité (soit les champs ministériels). Enfin, parmi les autres mandats du SAC on trouvera l'élaboration « d'une politique globale de soutien gouvernemental pour l'action communautaire ». Selon ce porte-parole, le « caractère officiel » du SAC « donnera une crédibilité réelle à ce secteur au gouvernement ». Avec cette traduction du rôle et des besoins des organismes communautaires et ceux du gouvernement, on est plongé dans la controverse.

Le SAC est bel et bien créé en avril 1995. En mai, cinq regroupements et tables importants de l'ACA s'y opposent publiquement. Le nom est rapidement changé en SACA – le « mot de plus » (autonome) est ajouté. Pas question de donner de raison au mouvement communautaire d'ouvrir un front contre le gouvernement à la veille du deuxième référendum sur la souveraineté. Une pause s'ensuit pour le référendum. En décembre 1995, un nouveau premier ministre est en place³⁷ et le gouvernement tiendra une autre de ses promesses en créant le Fonds d'aide à l'action communautaire autonome. Par contre, les premiers bénéficiaires du nouveau Fonds d'action communautaire sont les CJE qui, rappelons-le, ne sont pas considérés « autonomes » par le mouvement de l'ACA. De nouvelles protestations se

35. Jeanne Blackburn, « Nouvelles pratiques et nouvelles perspectives face à la pauvreté des individus et des collectivités: l'action du gouvernement québécois », *Nouvelles pratiques sociales*, vol. 8, n° 1, 1995, p. 161-171, p. 169.

36. Lucie Fréchette, « Là où l'initiative locale est stimulée, le Québec grandit. Entrevue avec Yvon Leclerc, secrétaire, Comité d'experts sur la réforme de l'aide sociale », *Nouvelles pratiques sociales*, vol. 8, n° 1, 1995, p. 26.

37. Lucien Bouchard remplace Jacques Parizeau à la tête du PQ à la suite du référendum sur la souveraineté en octobre 1995.

font donc entendre. De plus, le SACA, qui était jusque-là rattaché au bureau du premier ministre, est muté au ministère de l'Emploi et de la Solidarité sociale, dont les pratiques de financement des organismes communautaires sont depuis longtemps déplorées par les porte-parole de l'ACA. Un déclassement ?

Pendant toute cette période, la ministre de l'Emploi et de la Solidarité sociale, dès lors responsable du dossier, tient des rencontres avec un « comité adviseur [sic] provisoire du SACA » constitué de délégués de dix-huit regroupements et tables d'organismes communautaires. Elle vise à établir un comité conseil permanent auprès du SACA mais impose des conditions : un tel comité devrait être représentatif de l'ensemble des secteurs de l'action communautaire. Des diverses instances de l'ACA se regroupent pour organiser des rencontres régionales et sectorielles de leurs organismes membres afin de tester l'idée. Il en ressort que l'unanimité est loin d'être établie au sein du mouvement par rapport à la sagesse d'accompagner le SACA, voire à la logique-même d'accepter que le gouvernement adopte une politique à l'égard de l'action communautaire autonome. Si les porte-parole politiques du gouvernement se sont montrés toujours intéressés par le projet, l'intérêt de l'ensemble du mouvement de l'ACA n'était pas encore acquis.

L'enrôlement parallèle et asymétrique des acteurs collectifs

Il se passera presque deux ans avant que les structures de représentation soient stabilisées pour amorcer le travail de développement d'une politique. Du côté du mouvement de l'ACA, la constitution du comité adviseur permanent exigeait un travail de mobilisation importante. Celle-ci s'est fondée sur la mise en place des « états généraux » de l'action communautaire autonome, réunissant, pour la première fois depuis la rencontre nationale de la COCQ en 1989, des représentants de tous les secteurs d'activités, et ce, à tous les niveaux. « On se définit » devient la bannière de l'événement. Par contre, certains porte-parole influents persistent à s'opposer à la collaboration sur une politique gouvernementale.

Par ailleurs, afin de répondre aux exigences de représentativité imposées par le gouvernement, il a fallu intégrer des porte-parole de secteurs de l'action communautaire qui n'ont jamais, jusque-là, participé au mouvement. Ces nouveaux membres devaient se mettre à l'épreuve de l'identité de plus un plus stabilisée de l'ACA, d'où le slogan : « On se définit ». Certains, tels les regroupements d'organismes en employabilité, n'ont carrément pas été admis. D'autres oui, mais sans partager la culture d'ACA, telle qu'elle s'est construite par un réseau plus réduit d'acteurs depuis les années 1970. Un

vote partagé appuie la participation aux processus formels du développement de la politique et le comité aviseur du SACA est enfin formé en novembre 1996. Dès lors, tous ces acteurs, comprenant les porte-parole dissidents, devaient se tailler une place au sein du comité. L'acteur-réseau que représente le comité aviseur contient encore plus de tendances incompatibles et de tensions qu'auparavant. Pourtant, il est plus large, plus légitime et ainsi plus fort.

Du côté gouvernemental, le Comité interministériel de l'action communautaire est établi en février 1997. Ce comité représentait onze ministères, ayant des histoires, des missions, des structures et des cultures différentes, tout en étant indépendants les uns des autres sur le plan fonctionnel. Il revenait au SACA de tenter d'en construire un acteur-réseau cohérent autour des enjeux de la concertation avec les organismes communautaires. Par contre, ce dossier n'était pas au centre des mandats ministériels. Les décideurs se contentaient, pour la plupart, de laisser au SACA les travaux préparatifs au développement de la PRSAC. L'engagement politique du gouvernement a donc donné lieu à l'enrôlement plutôt mitigé des divers ministres constituant, en principe, les partis pris gouvernementaux en matière de la nouvelle politique.

Le SACA, pour sa part, devient officiellement médiateur entre le mouvement d'action communautaire, représenté par le comité aviseur et le gouvernement, représenté par le comité interministériel. Nonobstant des efforts importants afin d'intéresser les divers ministères aux étapes de formalisation d'un nouveau rapport avec les organismes communautaires, une grosse partie du travail du SACA était d'ordre technique. Durant la période allant de février 1997 à mars 2000, il travailla de façon parallèle avec chacun selon ses priorités respectives, qui d'ailleurs ne convergeaient pas. En lien avec les procédures attendues du comité interministériel, il s'agissait de produire des instruments qui permettraient de « voir comme un État³⁸ » : d'abord, un état de la situation des pratiques de financement des organismes communautaires dans les différents ministères ; ensuite, un sondage auprès des organismes afin de mieux cerner le profil du partenaire visé.

Ce travail se faisait en parallèle d'une collaboration étroite avec le comité aviseur, qui avait la tâche de construire des balises conceptuelles et financières d'une politique qui respecterait la spécificité et la diversité de l'ACA. Il produisit, ainsi, des documents informationnels, des propositions de procédés et de dispositifs. Ces derniers reçurent le « cachet » gouvernemental,

.....
38. James C. Scott, *Seeing Like a State: How Certain Schemes to Improve the Human Condition Have Failed*, Londres, Yale University Press, 1998.

mais ils s'inspiraient sensiblement des délibérations avec et au sein du comité aviseur. Les deux « partenaires » (comités interministériel et aviseur) ne se rencontraient que rarement pendant tout ce temps et les controverses n'ont donc pas été débattues. Pourtant, à travers sa collaboration avec le comité aviseur sur des questions de fond, le SACA sera en quelque sorte enrôlé dans le développement du projet de ce premier, ou du moins, y était engagé. Il était à toutes fins utiles le porte-parole du gouvernement, sans être le représentant du comité interministériel, mais en principe, son instrument.

Bref, de 1997 au 2000, on se retrouve en situation inverse par rapport aux années 1995-1996 : affrontant une désaffiliation et un désintéressement des parties prenantes gouvernementales d'un côté et, de l'autre, l'engagement de plus en plus fort du comité aviseur, au nom d'un mouvement de l'ACA pas tout à fait unifié.

De la mobilisation au passage obligé

Pendant cette même période, mais sur un registre complètement différent, le comité aviseur procède à l'intéressement et à la mobilisation de ses réseaux et alliés dans la société civile autour du développement de la politique, en embrassant deux stratégies connexes : la documentation intensive de leurs visions, positions et revendications en lien avec la politique afin de créer des référents communs et pouvant être largement diffusés ; l'organisation de rassemblements et réunions en vue d'assurer la légitimité du contenu des discours et de faire la démonstration de leur pertinence pour des acteurs de la société civile.

Ainsi, le comité diffuse en publiant sur son site Web une trentaine de rapports, avis, déclarations, propositions, principes, recommandations, communiqués de presse, analyses, stratégies, réflexions et mémoires. Il adresse une dizaine de lettres aux ministres consécutivement responsables du dossier de la politique. Il maintient un bulletin intitulé « Échos du comité aviseur » où des acteurs du mouvement ACA et leurs alliés traitent régulièrement des questions et enjeux en lien avec la politique et son développement³⁹. Déjà en 1996, le comité aviseur avait rédigé et diffusé les grandes lignes de la politique qu'il voulait voir adoptée. Celles-ci ne vont pas sensiblement évoluer jusqu'en 2001, mais entre-temps, elles seront reformulées et réitérées à d'innombrables reprises et de manières différentes. Les textes ont été déployés dans le cadre de multiples mobilisations comme des réunions nationales, des

.....
39. Toute cette documentation était disponible sur le site Web du comité aviseur, plus tard nommé le Réseau québécois de l'ACA, jusqu'en 2010. Actuellement, le récit le plus complet de ces stratégies, basé entre autres sur cette documentation, est disponible dans E. Sotomayor et M. Lacombe, *op. cit.*

assemblées, des consultations locales, des tournées régionales, des manifestations, des débats et des journées de réflexion et de formation sur les enjeux de la politique. Certaines manifestations ont fait la manchette.

Par contre, alors que le sens de la politique, tel que traduit par le comité aviseur, commence à prendre place dans l'esprit des acteurs de la société civile, le gouvernement n'en parle plus. Aucun des documents et déclarations, à part certaines lettres visant des personnes spécifiques, n'a eu écho au sein du gouvernement, laissant l'impression que le comité aviseur construisait sa réalité dans le vide. À deux reprises, le ministre responsable du dossier a accepté de rencontrer une délégation et chaque fois, cette porte-parole politique a homologué les principes d'autonomie mis de l'avant par le comité et sa vision du partenariat. La documentation produite par le comité, parfois intentionnellement incendiaire, n'a pas semblé alerter les acteurs gouvernementaux pour qui, on peut présumer, ce n'était qu'un discours habituel. Par contre, ce discours tel que traduit dans la documentation et des activités collectives a servi à fabriquer une connexion entre le comité aviseur et des acteurs à la base de la société civile.

Enfin, en 1999, la ministre propose un échéancier court pour le dépôt d'un projet de politique, la tenue d'une consultation publique et son adoption par l'Assemblée nationale. Elle crée un comité d'orientation conjoint. Pour la première fois, quelques porte-parole des ministères et de l'ACA entament des pourparlers. Pourtant, cette collaboration va durer seulement quelques mois. Le comité aviseur se retirera pour protester contre le plan de consultation publique proposé par le ministre, qui ne visait pas le dépôt d'un pré-projet auprès des parties communautaires et qui ne tenait pas compte du rôle de représentation du comité, ni des pratiques habituelles de consultation auprès des organismes d'ACA de la base.

Fin 1999, le gouvernement va livrer le projet de politique – sa traduction de la politique. Ce projet portera explicitement sur « l'action communautaire » au sens large et visera « le milieu communautaire » dans son ensemble, tandis que le comité aviseur attendait une politique pour l'ACA. Tout en confirmant l'autonomie des organismes quand il s'agissait de déterminer leur mission, leurs orientations et leur mode de gestion, le projet de politique les valorise partout pour la qualité de leurs services et pour leur expertise dans certains domaines d'intervention, dont leur contribution au développement de l'employabilité des personnes exclues du marché du travail. Il reconnaît en plus leur contribution aux changements que le gouvernement cherche à apporter dans l'offre des services publics. Si le projet de politique intègre un texte (d'ailleurs rédigé par le comité aviseur) sur l'historique, la spécificité

et la place du mouvement ACA dans la société québécoise, il se retrouve en annexe au projet de politique et ne semble influencer en rien le contenu de la politique. Bref, le projet attache l'action communautaire aux objectifs gouvernementaux et même à des objectifs maintes fois déplorés par le mouvement de l'ACA. Il ne semble pas tenir compte de la problématisation du partenariat telle que traduite par le comité aviseur depuis trois ans.

Le comité aviseur ne s'enrôle pas. Les controverses présentes dès la première mention d'une politique de reconnaissance par le PQ en 1994 restent entières. Cela dit, le comité laisse la porte ouverte à des révisions qui seraient plus respectueuses des principes sur lesquels l'ACA se définit et qui ont été amplement publicisés et présentés dans des rencontres avec la ministre responsable du dossier. De toute évidence, le comité aviseur demeure intéressé.

Sans répondre aux commentaires approfondis que le comité adresse au ministre responsable, ce dernier dépose le projet de politique à l'Assemblée nationale le 5 avril 2000. Dans la communiqué de presse accompagnant le dépôt, il déclare que, « considérant les sommes considérables investies dans [les organismes communautaires], nous espérons voir une plus grande cohérence dans nos interventions ». Voyant renforcée par ce discours l'intention gouvernementale d'instrumentaliser l'action communautaire pour la mise en œuvre de ses politiques et programmes, le comité mobilise ses troupes. La consultation publique est annoncée et, malgré son opposition aux processus adoptés par le gouvernement, le comité est prêt.

Par consentement réciproque, la consultation publique est menée par Gérald Larose, ex-dirigeant syndical, travailleur social, professeur et militant du PQ. M. Larose se trouve alors dans une position de médiateur, ce qui lui aurait normalement accordé un certain pouvoir d'influence. Cependant, il connaît peu le dossier et le terrain a été préparé d'avance : grâce au travail de mobilisation accompli depuis plusieurs années par le comité aviseur et accéléré dans la période conduisant à la consultation, il a eu 1500 inscriptions aux audiences – du jamais vu dans une telle consultation. Face à l'ampleur et à la diversité des suggestions et objections exprimées, M. Larose, dans ses recommandations, cherche à sauver les meubles : il propose trois scénarios⁴⁰. Ceux-ci ne traduisent cependant pas le nœud des controverses soulevées par la politique. Le comité rejette les trois scénarios.

Par cet acte, le comité aviseur se consolide en tant que passage obligé pour l'adoption d'une politique de reconnaissance et de soutien de l'action

.....
40. Gérald Larose, *Proposition de politique de soutien et de reconnaissance de l'action communautaire: Le milieu communautaire: un acteur essentiel au développement du Québec*, Rapport de la consultation publique, présenté au ministre de la Solidarité sociale, monsieur André Boisclair, 2000.

communautaire. Ne pouvant abandonner la politique à un stade si avancé, le ministre est forcé d'entreprendre des pourparlers ciblant les controverses qu'il avait, jusque-là, ignorées. Une nouvelle proposition est rédigée par le SACA, plus sensible aux enjeux du comité, ouvrant ainsi une brèche à son adoption. Cette version finale de la politique se distingue nettement du projet gouvernemental. L'ACA se voit accordé une place privilégiée, soutenue par une distinction claire entre les caractéristiques de l'ACA comparé à l'action communautaire « au sens large ». Son identité spécifique est ainsi au centre même de la politique. Cette spécificité est de plus reconnue par l'accès exclusif des organismes de l'ACA au financement de leur mission globale et propre. Quant à lui, le comité aviseur est formellement associé aux processus de la mise en œuvre de la politique.

Par contre, la politique demeure une politique d'action communautaire « au sens large ». Si elle exclut les entreprises de l'économie sociale, par exemple, elle admet d'autres organismes non reconnus par le comité, tels des organismes d'employabilité et des OSBL mis sur pied dans le cadre de politiques ministérielles (par exemple, les CJE). Elle autorise d'autres types de financement, soit des ententes de services et le financement par projet (toujours sans concurrence). En revanche, la PRSAC entérine le refus de l'ACA de considérer cette politique comme le reflet d'un « partenariat ». Le mouvement protège ainsi sa distance critique et cela même face à cette politique qui lui garantit cette distance.

La politique révisée est soumise au comité, qui tiendra sa propre consultation. Ainsi, en mai 2001, à la troisième rencontre nationale de l'ACA, 150 porte-parole de regroupements et tables d'organismes votent la nouvelle proposition négociée par le comité. Les deux tiers votent en faveur, un tiers contre, reflétant les divisions importantes qui perdurent parmi les réseaux divers du mouvement. Sans autres consultations, la politique finale est officiellement adoptée par le cabinet ministériel en avril 2001 et par l'Assemblée nationale en septembre.

L'institutionnalisation de la résistance

Sans aucun doute, le développement de cette politique a contribué à stabiliser des entités nouvelles et durables, comprenant le SACA et le comité aviseur et dès lors, l'ACA en soi, dont la spécificité n'avait jamais été formellement reconnue. Mais la politique a-t-elle réussi à produire des effets structurants et soutenus sur les relations entre le gouvernement du Québec et les organismes d'action communautaires? Si oui, comment?

Pour qu'une nouvelle politique gouvernementale et intersectorielle s'institutionnalise, il faut des mailles organisationnelles (humains) et techniques (cadres de référence, plans d'action, budgets) en mesure de traduire en action un discours gouvernemental. Le trio composé du SACA, du comité aviseur et d'un nouveau comité interministériel (formé de fonctionnaires responsables de l'exécution de la politique au sein de chaque ministère plutôt que de hauts fonctionnaires) constitue les acteurs collectifs responsables de la mise en œuvre du PRSAC. Le SACA et le comité avaient déjà avancé sur certains outils techniques nécessaires à la mise en œuvre, surtout en lien avec les modalités de prise de décision en matière de financement des organismes selon leur mission. Ils avaient également planché sur le développement du cadre de référence qui permettrait l'application de la politique dans les ministères.

Malgré toute cette effervescence durant les premières années de la mise en œuvre de la politique, les décideurs gouvernementaux ne bougent pas : aucun plan d'action n'est dressé et le cadre de référence, prêt depuis 2002, n'est ni officialisé ni diffusé. Les ministères voulant développer leur programme de reconnaissance et soutien travaillent dans une zone floue et, pour la majorité, inconnue. Les membres du comité interministériel n'ont pas été en mesure de les guider puisque, pour la plupart, ils sont au niveau de l'exécution et pas de développement des programmes. Avec comme guide le seul discours sur l'ACA présent dans la politique, la traduction de la politique en presque une vingtaine de programmes ministériels s'est avérée quasi arbitraire.

En décembre 2003, le PQ perd le pouvoir. L'arrivée du Parti libéral du Québec au début de l'année 2004 n'était pas vue avec optimisme dans le milieu d'ACA. Par contre, quatre mois plus tard, un plan d'action est enfin publié et le cadre de référence, tel que rédigé par le SACA et le comité aviseur, est adopté et diffusé. Ces outils longtemps attendus ont permis un renouveau des activités de la mise en œuvre, au sein des réseaux de l'ACA aussi bien qu'au sein du gouvernement. Ainsi, une trentaine de ministères et organismes gouvernementaux entretiennent aujourd'hui des relations avec des organismes communautaires de tout ordre, comparé à seulement onze en 1995⁴¹. Par contre, leurs rapports avec le milieu communautaire varient toujours en termes d'intensité, de contexte politique, institutionnel et social ainsi que par l'ampleur et le type de financement octroyé. L'«harmonisation» des pratiques ministérielles n'est toujours pas atteinte.

41. Cela s'explique en partie par le «transfert» d'environ 20% des organismes financés surtout par les ministères de la Santé et des Services sociaux et de l'Éducation vers d'autres ministères ou organismes gouvernementaux, plus proches de leurs missions, aux fins d'accréditation (reconnaissance) et de financement.

Les choses n'allaient pas forcément mieux du côté de l'ACA, même s'il est facile d'oublier que la PRSAC n'a pas fait l'objet d'un consensus au sein du mouvement. Il fallait donc toujours mobiliser et former les organismes communautaires de la base qui, dès lors, pour obtenir leurs subventions, sont en principe évalués selon des critères spécifiques de l'ACA, tels qu'annoncés dans la nouvelle politique et précisés dans le cadre de référence. Ils ne savaient pas trop de quoi il s'agissait, puisque pendant le développement de la PRSAC, ils avaient placé leur confiance dans leur porte-parole. Jusque-là, les critères de la « reconnaissance » de l'ACA correspondaient bien à un idéal auquel plusieurs organismes tenaient dans leurs activités régulières, mais d'autres, moins. Il était d'ailleurs plus facile pour les groupes de base d'adhérer à cet idéal dans leurs valeurs que dans leurs activités quotidiennes. Mais les caractéristiques de l'ACA n'avaient jamais auparavant été codifiées en forme de critères à remplir en vue de l'obtention d'une subvention gouvernementale. La traduction du nouveau code pour les organismes de la base revenait au comité aviseur, à travers ses multiples regroupements et tables, eux-mêmes représentants de centaines d'organismes. Pourtant, les outils développés à cette fin n'ont pas toujours été efficaces ; nombres organismes de la base préféraient se concentrer sur leur mission principale que de faire l'effort de la réaligner avec les critères de l'ACA ou d'avoir à établir des preuves de leurs activités militantes. Ce processus de traduction, du haut vers le bas de leur propre réseau, a posé un défi paradoxal pour le comité aviseur qui avait agi, tout au long du processus du développement de la politique, au nom de cette base.

Bref, l'application conforme de la politique, que ce soit au sein des ministères et organismes gouvernementaux ou parmi les organismes communautaires de la base, était et demeure traversée d'exceptions, de réticences et de malaises. Une évaluation de la mise en œuvre de la PRSAC⁴² qui s'est déroulée entre 2006 et 2008 a conclu, entre autres, qu'il fallait des ajustements aux structures de concertation afin d'assurer la représentation des organismes dits d'action communautaire « au sens large » – soit ceux touchés par la politique mais non représentés par le comité aviseur. En même temps, l'évaluation a proposé des recommandations pour mieux protéger l'identité et la place privilégiée de l'ACA dans la politique, malgré le caractère idéaliste de celle-ci. Ces recommandations soulèvent une question délicate : l'affaiblissement du comité aviseur en tant que seul représentant formel (si partiel)

42. Deena White et l'Équipe d'évaluation de la Politique, Centre de recherche sur les politiques et le développement social (CPDS), *La gouvernance intersectorielle à l'épreuve. Évaluation de la mise en œuvre et des premières retombées de la Politique de reconnaissance et de soutien de l'action communautaire*, Rapport final, Équipe d'évaluation de la mise en œuvre de la PRSAC, Montréal : CPDS, Université de Montréal, 2008. www.criteres.umontreal.ca/Evalprnac/Cahiers%20et%20rapports%20de%20recherche.htm

de l'action communautaire, aurait-il pour conséquence la « désintégration » de l'ACA? Ou, comme certains dans le mouvement ont toujours insisté, la politique est-elle après tout peu pertinente pour l'organisation de l'ACA au sein de la société québécoise, voire une interruption?

Après l'évaluation, le gouvernement a annoncé qu'il apporterait certaines modifications à la PRSAC. Quelques mois plus tard, ce fut une nouvelle politique qui fut annoncée. Pourtant, la PRSAC reste intouchée jusqu'à aujourd'hui.

L'ACA demeure ainsi une force importante de la société civile; le gouvernement ne voyant pas l'intérêt d'inciter une mobilisation de l'ACA contre des changements à « sa » politique. Cela dit, aujourd'hui, celle-ci partage le terrain avec d'autres réseaux de plus en plus reconnus et mieux soutenus par le gouvernement, par exemple l'économie sociale. Ce dernier réseau, représenté depuis 1996 par le Chantier de l'économie sociale, a négocié un plan d'action pour l'entrepreneuriat collectif avec le gouvernement en 2008 et, en 2013, a vu l'adoption d'une loi sur l'économie sociale⁴³. Par ailleurs, la SACA a vu sa relation privilégiée avec l'ACA affaiblie avec l'ajout de « l'innovation sociale » à sa mission (devenant dès lors le SACAIS), comprenant le développement d'autres types d'associations et entreprises sociales.

Malgré tout, le financement des organismes communautaires ne cesse d'augmenter, et le financement de la mission globale des organismes maintient sa position prioritaire jusqu'à aujourd'hui, comptant toujours pour 60% des fonds octroyés par le gouvernement du Québec à des organismes d'action communautaire⁴⁴. Avant l'adoption de la politique, cette proportion n'était que de 42%⁴⁵. Et, selon un sondage récent auprès des organismes à la base, les trois quarts souscrivent aux valeurs de l'ACA, telles qu'elles sont identifiées par des critères tirés de la politique et de son cadre de référence⁴⁶. La culture du contrat – un vraie menace dans les années 1980 et 1990 – n'est jamais arrivée au Québec, du moins pour les groupes qui obtiennent leur

43. Rappelons d'ailleurs que la politique de reconnaissance et de soutien de l'action communautaire n'est pas une loi. Elle n'offre pas le recours à des sanctions pour la non-conformité, que soit au sein de la fonction publique ou de la société civile.

44. Le chiffre exact est contesté parce que le gouvernement compte le financement des CJE (faisant 60,6%) alors que le comité avisier l'exclut des calculs (faisant 59,5%). SACA, *État de situation du soutien financier gouvernemental en action communautaire, Édition 2010-2011*, Québec, ministère de l'Emploi et de la Solidarité sociale, 2012: www.mess.gouv.qc.ca/sacais/soutien-financier/soutien_gouvernemental/repertoires/portrait-du-soutien-financier.asp; et RQ-ACA, *Évolution des modes de soutien financier du gouvernement québécois à l'égard de l'action communautaire, 2001-2002 à 2010-2011*, 2012: www.rq-aca.org/?cat=25

45. Deena White et l'Équipe d'évaluation de la Politique, Centre de recherche sur les politiques et le développement social (CPDS), *op. cit.*

46. Julie Depelteau, Francis Fortier et Guillaume Hébert, *Les organismes communautaires au Québec – Financement et évolution des pratiques*, Montréal, IRIS, 2012: www.iris-recherche.qc.ca/publications/communautaires; voir tableau 23, p. 34.

financement avant tout du gouvernement provincial. Par contraste, ceux qui signent des ententes avec le gouvernement fédéral ou des fondations sont plus nombreux à subir le lourd poids de la reddition de comptes⁴⁷. Bref, la PRSAC demeure un maillon de résistance important contre les tendances lourdes en administration publique et, semble-il, contre les préférences des gouvernements successifs au Québec. Mais rien n'est irréversible.

« Un contenant stable d'un contenu fluide⁴⁸ »

L'histoire du développement, l'adoption et la mise en œuvre de la PRSAC est celle d'une innovation issue d'une lutte politique, amorcée dans des conditions institutionnelles relativement instables et ainsi propices au changement, mais ayant un résultat surprenant. La surprise n'est pas le fait que les organismes communautaires aient pu s'organiser afin de bloquer une politique qui n'allait pas dans le sens de leurs intérêts. Un tel résultat aurait été prédit par des théories néo-institutionnalistes des réseaux de politiques qui ont expliqué les processus par lesquels certaines « cliques » bien positionnées arrivent à contrôler l'accès au réseau et ainsi éviter des menaces au *statu quo*. C'est effectivement ce qu'on a observé dans le cas à l'étude : d'abord dans les processus d'organisation des intérêts des organismes communautaires depuis les années 1970 ; puis dans la tendance de l'ACA à faire bande à part, surtout dès l'annonce de l'intention de développer une politique ; enfin, dans l'exclusion de leurs rangs de certains types d'organismes avec des idées divergentes. La réelle surprise de ce long processus réside dans le fait que, d'un acte de résistance réussi contre un changement non voulu, a émergé une politique novatrice représentant un maillon capital dans la reconnaissance et le soutien, voire l'institutionnalisation de cette résistance.

Par ailleurs, le financement stable d'environ 4000 organismes qui doivent, pour obtenir ces subventions, faire preuve de distance critique par rapport au gouvernement et de mobilisation (non partisane) à la démocratie participative, représente la véritable innovation de la PRSAC sur le plan international. Cette situation contraste de manière flagrante avec les accords cosignés par d'autres gouvernements et leurs « tiers secteurs », fondés sur des principes de valeurs en commun. Afin de rendre compte de ce résultat, il faudrait expliquer comment des acteurs de la société civile deviennent suffisamment puissants, pour non seulement résister au changement de politique ou à d'autres d'arrangements bien institutionnalisés, mais pour imposer une

.....
47. J. Depelteau, F. Fortier et G. Hébert, *op. cit.*, p. 26.

48. Michel Callon et Bruno Latour, « Le grand Léviathan s'apprivoise-t-il ? », dans Madeline Akrich, Michel Callon et Bruno Latour (dir.), *Sociologie de la traduction : Textes fondateurs*, Paris, Presses des MINES, 2006, p. 22.

innovation politique. Le cas de la PRSAC n'est pas un cas unique, au Québec ou ailleurs⁴⁹, mais ce n'est pas un phénomène adéquatement expliqué par les théories des processus politiques.

Contrairement à ce que proposerait une analyse selon l'approche des réseaux de politique, il serait erroné de conclure que les acteurs communautaires ont contrôlé le processus de développement, d'adoption et de mise en œuvre de la politique. Il s'agit plutôt d'un processus où ces premiers ont choisi la route de la controverse, ou de la collaboration critique dont le résultat ne peut pas être connu d'avance. Au lieu de s'opposer aux visées du gouvernement, la stratégie a consisté à engager le gouvernement, à problématiser ses visées, à mobiliser des alliés et à s'interposer comme acteur incontournable pour faire adopter une politique dans le domaine de l'action communautaire. Auraient-ils été capables de le faire face à une intention ferme de la part du gouvernement d'imposer sa propre vision? Le refus de la collaboration aurait été dans ce cas leur seule arme.

Pour une politique faisant la promotion du partenariat, aller de l'avant sans la collaboration du partenaire aurait été une stratégie délicate pour le gouvernement mais cela n'avait guère freiné d'autres gouvernements qui ont réussi à transformer leur rapport aux organismes communautaires malgré la résistance⁵⁰. Cela dit, nous avons vu que le gouvernement québécois a refusé d'engager cette lutte autour de l'identité des organismes communautaires et des limites de leurs liens au gouvernement, du moins, jusqu'à la dernière minute lorsque des compromis importants étaient devenus inévitables. Selon nous, le non-engagement du gouvernement n'était pas une mauvaise stratégie; ce n'était pas une stratégie du tout. L'analyse selon l'approche de l'acteur-réseau nous apprend que le non-engagement relevait plutôt d'absence, au sein du gouvernement, d'un réseau ou d'un porte-parole solide pour représenter la politique annoncée.

Le comité interministériel réunissait, dans un premier temps, des hauts fonctionnaires pour qui le PRSAC était marginale aux missions principales de leurs ministères respectifs et, dans un deuxième temps, des professionnels plutôt éloignés des instances décisionnelles dans ces ministères. Les ministres successifs responsables du dossier, pour qui ce mandat ne représentait qu'une

49. Pensons par exemple à l'introduction de nouvelles lois par la voie de la démocratie directe (référendum) en Californie: James Iain Gow, «Les effets pervers d'une bonne idée: la démocratie directe en Californie», *Politique et Sociétés*, vol. 17, n° 1-2, 1998, p. 239-271. Pour le Québec, pensons à La loi visant à lutter contre la pauvreté et l'exclusion sociale, adoptée en 2002. Pour des petites histoires contrastées: Gérald Larose, «Projet de loi contre la pauvreté et l'exclusion sociale: ne pas boudier son plaisir!», *Nouvelles pratiques sociales*, vol. 15, n° 1, 2002, p. 1-8; et Pascale Dufour, «L'adoption du projet de loi 112 au Québec: le produit d'une mobilisation ou une simple question de conjoncture politique?», *Politique et sociétés*, vol. 23, n° 2-3, 2004, p. 159-182.

50. Deena White, «Interest representation and organisation in civil society: Ontario and Quebec compared», *British Journal of Canadian Studies*, vol. 25, n° 2, 2012, p. 199-229.

partie négligeable de leurs responsabilités, ont laissé au SACA le soin de préparer la voie vers l'adoption de cette politique. Pour ce faire, le SACA avait besoin non seulement d'intéresser et d'enrôler les mêmes membres du comité ministériel, mais également de les inciter à faire de même avec les divers niveaux de leurs propres ministères où ils n'avaient pas beaucoup d'influence. Le comité interministériel s'est réuni tous les six semaines ou deux mois. Les changements de délégués étaient importants, rendant difficile l'avancement d'un travail collectif. Les membres n'étaient liés les uns aux autres que par des outils administratifs communs (assignations de tâches, protocoles, grilles, étiquettes) que leur proposait le SACA. Toute autre interaction entre les membres du comité interministériel et le SACA était bilatérale. En somme, puisque le SACA ne pouvait pas parler pour les ministères, il n'y avait aucun acteur-réseau pertinent au sein du gouvernement, aucune représentation unifiée des intérêts divers de l'ensemble des ministères qui seraient appelés à mettre en œuvre la PRSAC. Les structures bureaucratiques ont empêché son développement. Ce qui a eu comme résultat l'absence d'un porte-parole suffisamment crédible et influent pour faire adopter la politique souhaitée. Cette analyse permet de comprendre que, dans des situations de gouvernance en réseau, le pouvoir lié à la position d'autorité d'un acteur ou à son accès à des ressources organisationnelles, financières et même législatives a peu de valeur s'il n'est pas mobilisé.

La situation du comité aviseur, rebaptisé en 2008 le Réseau québécois de l'ACA (RQ), est différente. Le RQ constitue « un contenant stable d'un contenu fluide », justement parce que les quelque 4000 organismes de la base, tout en lui étant volontairement et faiblement liés et parfois, de façon ambivalente, dépendent de lui en tant que représentant et protecteur de leur liberté d'action et accès aux ressources gouvernementales. Tout en étant le porte-parole d'une foule peu cohérente, le comité aviseur y attribuait – et travaillait pour réaliser – une identité collective. La structuration soignée de la représentation, les processus très longs de consultation démocratique, les efforts de formation des groupes de base sur le nouveau « code » d'ACA et la mobilisation constante de la participation directe n'ont jamais réussi à évincer l'hétérogénéité, les différends et même, chez une proportion incon nue des organismes de la base, l'apathie vis-à-vis du militantisme corporatiste. Mais l'identité ACA est robuste et puissante.

Cette identité est incarnée non seulement dans le RQ, issu de vastes exercices de mobilisation à travers les années, mais également dans les productions du comité aviseur par lesquelles il traduit tout ce qui se passe dans le champ pertinent à l'action communautaire. Il les diffuse par par le biais de

déclarations, revendications, interprétations, analyses, répliques et appels à la mobilisation qui, dans le cadre du développement de la PRSAC, constituent un discours cohérent : un projet. Un projet qui n'a jamais provoqué de réponse du gouvernement et dont l'existence était ignorée dans la production tardive d'un projet « rival » gouvernemental. La construction et la diffusion d'un projet de politique propre à l'ACA étaient la condition pour rendre possible l'enrôlement éventuel du gouvernement dans son projet et non l'inverse. La PRSAC telle qu'adoptée représentait des compromis importants pour l'ACA, mais sur un fond qui était le leur.

En guise de conclusion

Pour résumer succinctement les résultats de notre analyse de cas de la PRSAC à l'aide de la théorie de l'acteur-réseau, la capacité d'un acteur apparemment défensif ou moins puissant à faire adopter une politique innovatrice et dans son intérêt se fonde sur trois piliers : 1) l'extension et la stabilisation d'un acteur-réseau, incarné dans une identité collective représentée par un porte-parole efficace ; 2) la construction et la diffusion, par cet acteur-réseau, d'un projet distinct de celui du gouvernement et qui est mis au centre de la mobilisation d'un vaste réseau d'alliés ; et 3) l'absence, au sein du gouvernement, d'un acteur-réseau suffisamment intéressé et solide pour engager la partie adverse sur les controverses soulevées par leurs projets rivaux. D'ailleurs, cet engagement est au cœur de la stratégie de collaboration contentieuse ; opter plutôt pour une stratégie d'autonomie « isolée » face à l'offre d'un partenariat par le gouvernement aurait laissé le développement de la politique entre les seules mains de ce dernier. En réalité, le résultat était plutôt l'inverse des processus typiques de développement de politique : au lieu d'être enrôlé dans le projet gouvernemental, l'ACA a réussi à enrôler le gouvernement dans son propre projet.

Cet inversement des processus d'enrôlement qui, appuyé par la mobilisation des alliés, peut donner lieu à l'innovation dans les politiques, s'explique selon nous par certains aspects paradoxaux de la gouvernance en réseau, dont le développement et la mise en œuvre de la PRSAC est un exemple. D'abord, la gouvernance en réseau s'oppose à l'administration bureaucratique mais ne la remplace pas. Notre analyse du comité interministériel de l'action communautaire ouvre des questions sur les processus d'articulation des deux. Par ailleurs, la gouvernance vise l'ouverture des champs de politique à la participation des acteurs non-gouvernementaux, mais aussi, selon certains, à une forme d'interaction foncièrement apolitique : on est dans l'« art de la coordination » et non dans la lutte et la mobilisation des idées et des iden-

tités collectives. Par contre, le cas de la PRSAC nous conduit à reconnaître que, dans un réseau de gouvernance, le jeu gouvernemental peut bien être lié à la coordination, où les questions d'idées et d'identités sont présumées réglées. Mais le jeu de ses « partenaires » dans la société civile peut être plutôt politique. Il y a dans cette étude de cas des leçons à tirer pour ceux qui ont le sentiment de faire face, dans leurs luttes politiques, au Léviathan.