



# 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*

Deena White  
et l'Équipe d'évaluation de la  
Politique,  
Centre de recherche sur les  
politiques et le développement  
social (CPDS),  
Université de Montréal

Mars 2008

# Remerciements

---

Nous tenons à remercier toutes les personnes qui nous ont accordé leur temps, toujours précieux, et qui ont partagé avec nous leur expertise. Sans leur bonne volonté, cette évaluation n'aurait pas pu se poursuivre. Nous espérons que ce rapport contribuera à l'approfondissement de leur compréhension des processus de mise en œuvre de la Politique de reconnaissance et de soutien de l'action communautaire et permettra des échanges fructueux entre tous les acteurs concernés. Nous remercions également le FQRSC et ses partenaires dans cette action concertée, le SACAIS en collaboration avec le MESS, pour le soutien financier et le respect de l'autonomie de l'équipe qui ont rendu possible cette expérience de recherche. Tout en reconnaissant les contributions précieuses de tous et toutes, l'équipe d'évaluation demeure la seule responsable du contenu de ce rapport.

## ÉQUIPE DE RÉDACTION

Deena White  
Pascale Dufour  
Francis Garon  
Lorraine Guay  
Paula Brum Schäppi  
Marilène Galarneau  
Éric Lefrançois

## AVEC LA COLLABORATION DE

Marcelle Dubé  
Dominique Masson  
Céline Mercier  
Éric Montpetit  
Caroline Patsias  
Lourdes Rodriguez

## Équipe d'évaluation de la Politique de reconnaissance et de soutien de l'action communautaire

Membres : Deena White, responsable, Gérard Boismenu, Marcelle Dubé, Pascale Dufour, Francis Garon, Carole Lévesque, Dominique Masson, Céline Mercier, Éric Montpetit, Caroline Patsias, Lourdes Rodriguez, Daniel Salée, Suzanne Garon, Jean-François René.

Pour nous rejoindre :

[www.evalprsac.com](http://www.evalprsac.com)

[evalprsac@umontreal.ca](mailto:evalprsac@umontreal.ca)

(514) 343-6111 poste 1-4928

Deena White  
Département de sociologie  
Université de Montréal  
C.P. 6128, Succursale Centre-ville  
Montréal, QC  
H3C 3J7

# 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

### Résumé

---

#### 1. Le contexte

Cette évaluation qualitative de la mise en œuvre de la Politique de reconnaissance et de soutien de l'action communautaire (PRSAC) adoptée en juillet 2001 et rendue publique en septembre de la même année, a été effectuée par une équipe de chercheurs universitaires ayant répondu à un appel d'offres émis par le FQRSC<sup>1</sup>. Elle s'est déroulée de septembre 2005 à décembre 2007 et s'est effectuée en étroite collaboration, tout au cours du processus et à travers toutes ses étapes, avec les acteurs clés de la mise en œuvre, soit le Secrétariat à l'action communautaire autonome et aux initiatives sociales (SACAIS), le Comité interministériel de l'action communautaire et le Réseau québécois d'action communautaire autonome (RQ-ACA, antérieurement le « Comité aviseur »).

L'évaluation des processus de la mise en œuvre s'est donné comme point de départ et comme repères principaux les objectifs mêmes de la Politique dont les plus saillants sont :

- L'harmonisation des pratiques du gouvernement dans ses relations avec les organismes d'action communautaire, à partir de balises nationales;
- La valorisation, la promotion et le soutien de l'action communautaire au sens large et plus spécifiquement de l'action communautaire autonome (ACA);
- Le respect de l'autonomie de l'action communautaire au sens large, qui constitue de fait le premier fondement de la Politique;
- Le renforcement et l'accroissement de l'ACA et, de façon plus particulière, la reconnaissance de sa spécificité par un accès au type de financement qui lui convient le mieux, soit le financement en appui à la mission globale;
  
- La reconnaissance de la diversité de liens financiers avec l'État.

---

<sup>1</sup> Il s'agit d'une action concertée avec, comme partenaires, le SACAIS et son ministère d'attache, le MESS. Le rôle intermédiaire joué par le FQRSC assure l'autonomie de l'équipe de recherche universitaire.

Les résultats de l'évaluation de la Politique sont présentés dans 9 études de cas effectuées dans différents secteurs de son application, ainsi que dans un rapport transversal, dont ce texte en constitue le résumé <sup>2</sup>. Tous ces résultats ont été objet d'échanges avec les acteurs clés. Les interprétations et conclusions présentées dans ce rapport sont cependant celles des chercheurs.

## 2. La problématique

La problématique de la mise en œuvre de cette politique intersectorielle est comprise comme étant celle d'une politique de gouvernance. La gouvernance est ici définie comme « 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 uns aux autres à travers des formes diverses d'interdépendance réciproque »<sup>3</sup>. Cette politique postule justement les balises structurelles de ce type d'interdépendance entre le gouvernement québécois et les groupes d'action communautaire. Les problèmes fondamentaux auxquels fait face cette gouvernance sont l'efficacité (une question administrative) d'une part et, d'autre part, la perception de la légitimité des modes de coordination (une question plutôt sociopolitique). Le premier a trait aux outils et techniques qui peuvent être plus ou moins achevés, plus ou moins pertinents et d'une qualité variable. Le deuxième fait référence au fait que la mise en œuvre d'une politique, aussi bien outillée soit-elle, peut s'avérer incapable de produire les effets voulus devant la résistance manifeste ou voilée d'un certain nombre d'acteurs clés, si son bien-fondé, sa crédibilité ou sa faisabilité sont mis en question par les décideurs dans les contextes divers de son application.

Or, la gouvernance qui nous préoccupe ici nécessite le consentement d'acteurs dans de multiples domaines et secteurs, de missions, de cultures et d'intérêts divers. En principe, la participation intensive de tous les acteurs clés (des ministres aux regroupements communautaires) au développement de la PRSAC et son adoption à l'unanimité par l'Assemblée nationale, devrait constituer la garantie de leur coopération dans la mise en œuvre. En pratique, l'appropriation de la Politique au sein des milieux gouvernementaux et communautaires s'avérait inégale et tant l'intensité que les modalités de la collaboration ont constitué une question centrale dans le cadre de cette évaluation.

---

<sup>2</sup> Tous ces rapports sont ou seront disponibles, au cours de l'année 2008, sur le site web de l'évaluation: [www.evalprsac.com](http://www.evalprsac.com)

<sup>3</sup> Jessop, B. (1997) *The Governance of Complexity and the Complexity of Governance*, in A. Amin et J. Hausner, eds., *Beyond Markets and Hierarchy: Third Way Approaches to Transformation*, Aldershot: Edward Elgar, p. 111.

Aux yeux des décideurs politiques, l'intérêt de la PRSAC résidait dans la nouvelle forme de gouvernance qu'elle propose. Ces décideurs visaient un élargissement du partenariat social, par le recours plus systématique aux groupes d'action communautaire qui ont historiquement prouvé leurs capacités à favoriser le développement social et à la mise en œuvre de nouvelles politiques publiques. Cet élargissement devait passer par une simplification et une harmonisation des dispositifs régissant les rapports entre le gouvernement et le milieu communautaire, ainsi que par la généralisation de ces rapports et pratiques à travers l'appareil gouvernemental. Depuis trente ans, le mouvement communautaire autonome a, pour sa part, revendiqué davantage de reconnaissance et de soutien du gouvernement, mais selon des conditions précises : le respect de son autonomie et de son identité propre. Il a expressément rejeté un partenariat « enchevêtré » ou la distinction entre le public et le communautaire est brouillée. Ce mouvement a collaboré à l'élaboration et à la mise en œuvre de la PRSAC; il s'est auto-organisé en conséquence et le comité aviseur qu'il a mis sur pied a été reconnu par le gouvernement comme son interlocuteur communautaire privilégié. Ceci a cependant marginalisé les organismes d'action communautaire « au sens large », soit les organismes entretenant des rapports contractuels avec le gouvernement pour la production de services dans le cadre de programmes publics.

La Politique qui a résulté de ces processus représente alors des compromis importants, typiques de la gouvernance intersectorielle :

- entre la volonté de favoriser l'Action communautaire autonome (ACA), comme celle-ci est défini par le mouvement en soi, et celle de formuler une politique qui s'adressera à la diversité des formes d'action communautaire;
- entre l'objectif d'harmoniser les pratiques à travers les ministères et organismes gouvernementaux et la réalité d'une politique non prescriptive;
- entre l'implantation d'une politique gouvernementale s'adressant à un milieu non gouvernemental et l'histoire d'auto-organisation et de pratiques autonomes de ce même milieu.

### 3. Les effets structurants de la politique

Nonobstant ces conditions peu propices pour la réussite de la mise en œuvre, la Politique et les processus de sa mise en œuvre ont eu des effets structurants sur les milieux communautaires et gouvernementaux et ont transformé les bases de l'interaction entre le gouvernement et les organismes communautaires. Par exemple :

- L'institutionnalisation de la division historique au sein du milieu communautaire entre d'une part, l'ACA, constituée en tant que mouvement et représentée par le Réseau québécois de l'ACA (antérieurement le Comité aviseur) et, d'autre part, des organismes d'action communautaire offrant des services complémentaires aux programmes publics, qui entrent dans un rapport contractuel avec le gouvernement
- La consolidation de l'auto-organisation du mouvement communautaire autonome. La création du Comité aviseur de l'action communautaire autonome fait naître une instance qui représente la gamme des secteurs d'action communautaire, avec quelques limites (p. ex., le secteur Emploi et d'autres qui ne sont pas reconnu comme étant d'ACA à cause de leur lien contractuel avec le gouvernement). Ceci rend possible la participation au développement et à la mise en œuvre de la Politique selon un positionnement commun. Pour le gouvernement, l'existence d'une seule instance représentant (presque) tout le milieu communautaire est un atout pouvant rendre plus simple la négociation des modalités de la mise en œuvre.
- La tendance vers le financement des organismes en appui à leur mission globale. Cette tendance, embryonnaire mais observable, a été encouragée par le processus de transferts d'organismes du MSSS. Les traditions de l'ACA, développées à travers des décennies au sein du réseau de la santé et des services sociaux et comprenant des rapports de collaboration conflictuelle et le financement à la mission des organismes, ont ainsi été introduits dans d'autres ministères qui ne possédaient pas de telles pratiques. Leur appropriation ne s'est cependant pas réalisée partout avec la même intensité ni de la même manière.
- L'autorisation d'un rapport contractuel sans balises nationales significatives entre le gouvernement et les organismes communautaires qui n'offrent que des services désignés « complémentaires » aux programmes publics. La Politique autorise ainsi le développement des rapports selon les traditions et orientations propres aux divers ministères même si celles-ci ne correspondent pas aux orientations de la Politique. Cette situation gêne l'harmonisation des pratiques par rapport à ces organismes.
- Le renforcement d'une sectorisation de plus en plus étanche de l'action communautaire de par l'exigence pour les organismes d'ACA de s'associer à un seul ministère d'attache. D'une part, cet élément de la Politique correspond à l'objectif de consolider le financement des organismes et de leur simplifier le processus de recherche de financement. Il contribue aussi à la diffusion de la pertinence et de l'application de la PRSAC à travers l'appareil gouvernemental. En ce sens, il correspond bien aux objectifs de la Politique. D'autre part, l'ACA intègre par définition des approches « globales » et « alternatives » aux programmes gouvernementaux. Mettre en œuvre ces approches peut entrer en contradiction avec

l'obligation faite aux organismes communautaires autonomes de se rattacher à un ministère donné et de s'insérer dans le programme spécifique que ce dernier offre pour financer leur mission. Si le Cadre de référence reconnaît la possibilité d'un rattachement à deux ministères, on ne semble pas en tenir compte dans la pratique.

#### 4. Une institutionnalisation administrative ardue mais réussie

De l'avis de tous les acteurs concernés, le SACAIS a fait preuve de leadership dans la mise en œuvre de la Politique, dont il est en grande partie responsable. Principal médiateur entre les acteurs communautaires et gouvernementaux, il a mis au point une méthode lui permettant de travailler, de manière presque systématique, en étroite collaboration avec le RQ-ACA afin de développer les outils devant servir à l'implantation de la PRSAC et à résoudre des problèmes ou conflits ponctuels. Il a également veillé à faciliter le processus d'appropriation de la Politique par les différents ministères concernés, notamment en prêtant une aide constante à l'interprétation et en tolérant, souvent par nécessité, une très grande souplesse dans les modalités de la mise en œuvre. Sur le plan administratif, les avancées sont étonnantes.

Mentionnons entre autres l'animation du comité interministériel, le développement du Cadre de référence et du premier Plan d'action de 2004; la production de fourchettes de financement pour favoriser une plus grande harmonisation du financement d'organismes de mission comparable dans des secteurs différents; les portraits régionaux; la publication annuelle de *l'État de situation de l'intervention gouvernementale en matière d'action communautaire*; et une quinzaine de bulletins d'information sur la Politique, le tout publié sur son site web.

Par ailleurs, du point de vue de certains acteurs ministériels, le SACAIS a produit un foisonnement d'outils et de documents visant à baliser les relations que les ministères entretiennent avec les groupes communautaires, mais qui, de leur perspective, ne sont pas toujours pertinents pour les contextes spécifiques de leurs ministères. Pour certains d'entre eux, la mise en œuvre n'était pas appuyée par les crédits budgétaires récurrents nécessaires au développement des programmes prescrits par la PRSAC. De plus, tant les groupes communautaires que des acteurs gouvernementaux déplorent le fait que cette Politique a dû être mise en œuvre dans un contexte de compressions budgétaires assez importantes pour plusieurs ministères. Des acteurs communautaires, pour leur part, soulèvent le niveau « d'arbitraire » qui semble caractériser, de leur point de vue, la mise en œuvre de cette politique. Ils citent, par exemple, l'énorme diversité des pratiques d'un ministère à l'autre, voire d'une région à l'autre au sein d'un même ministère. Ceci met en question, pour certains, tant

l'efficacité de la mise en œuvre de cette politique que sa légitimité dans les cas, pas rares, où leur propre ministère d'attache s'écarte des engagements de la PRSAC ou des pratiques qu'elle préconise.

Cependant, nous devons conclure à une réussite de la mise en œuvre de la PRSAC, au sens administratif du terme, et qui dépasse les attentes de plusieurs. Malgré les contraintes mentionnées, on a largement diffusé la Politique au sein de l'administration publique. Si la profondeur de cette institutionnalisation est très variable, tous les ministères ont profité des outils de la mise en œuvre pour développer ou réviser leurs propres programmes de financement des organismes communautaires. Aujourd'hui tous les objectifs du Plan d'action de 2004 sont réalisés ou presque, et le travail sur le prochain Plan d'action progresse. Bref, nous pouvons témoigner sans hésitation de l'avancement de l'institutionnalisation de la Politique partout dans l'appareil gouvernemental.

## 5. Des premières retombées ambivalentes sur le plan du soutien financier

Le financement global que le gouvernement octroie aux organismes communautaires a augmenté de façon constante depuis 1995 et l'adoption de la PRSAC a soutenu cette tendance jusqu'en 2004. De 2004-05 à 2005-06, cette tendance est interrompue, pour reprendre en 2006-07. La croissance continue est en partie due à la pratique, dans certains ministères, dont le MSSS qui finance presque 65% des organismes, d'indexer les subventions et ententes aux augmentations du coût de la vie. Pour cette raison, et en appui à l'objectif d'harmonisation, nous croyons que l'indexation doit constituer une garantie minimum de l'engagement gouvernemental envers les organismes communautaires en matière de financement.

Sur le plan de l'augmentation et de la diffusion du dispositif d'appui à la mission globale des groupes communautaires – un engagement du gouvernement – notre analyse révèle que les résultats sont plutôt ambivalents. L'augmentation indiquée par les *États de situation* annuels est en partie un artéfact créé par l'importance du secteur Santé et Services sociaux qui, lui, affiche une croissance réelle de ce type de subventions conformément à sa tradition. À l'extérieur de ce ministère, la proportion du financement octroyé en appui à la mission des organismes n'a augmenté que 6% dans les sept ans depuis 2000. Plusieurs stratégies peuvent améliorer la performance de la PRSAC sur ce plan, par exemple :

- que tous les ministères et organismes gouvernementaux soient tenus de respecter l'engagement gouvernemental quant à la généralisation du financement à la mission globale

des organismes d'ACA à travers l'appareil gouvernemental, en s'assurant que des groupes œuvrant dans leur secteur et correspondant aux critères de l'ACA aient accès à ce type de financement;

- que des ministères transforment des ententes de service ou des portions de celles-ci en financement en appui à la mission globale des organismes d'ACA.

## 6. Recul sur les objectifs de renforcer et d'accroître l'ACA

Force est de constater que la tendance depuis l'adoption de la Politique va dans le sens de diluer la spécificité et la place privilégiée qu'elle avait accordées à l'ACA, au lieu de les renforcer. En effet, le Plan d'action de 2004 a autorisé la rupture du lien établi dans la Politique entre l'ACA et le financement en appui à la mission globale. Dès lors, l'emploi du Cadre de référence pour l'« accréditation » des organismes ayant droit à une subvention en appui à la mission globale est rendu quasi caduc, car on peut justifier ce type de financement en indiquant que l'organisme - qu'il manifeste des pratiques d'ACA ou pas - offre des services « alternatifs » à ceux offerts par des programmes gouvernementaux.

Devant cet état des choses, plusieurs options se présentent. Reconfirmer l'absence d'un lien entre l'ACA et le financement en appui à la mission risque de saper la légitimité de la PRSAC au sein du milieu communautaire et de signaler sa mollesse, voire son manque de pertinence pour l'appareil gouvernemental. Revenir sur le Plan d'action de 2004 en s'engageant à une application stricte de ce lien n'est peut-être pas encore praticable (une appropriation assez juste de la Politique et de son Cadre de référence n'étant pas encore atteinte), mais en plus, une telle option risquerait de pénaliser nombre d'organismes et ce, contre la volonté du gouvernement. Devant cette situation toujours en évolution, nous privilégions le maintien du *principe* du lien entre financement en appui à la mission et ACA puisqu'en l'absence d'un tel lien, les objectifs de renforcer et de faire accroître l'ACA sont sans signification. Nous recommandons cependant que dans la pratique, l'application soit souple; que la PRSAC ne prenne pas l'allure d'une politique visant à sanctionner des groupes communautaires pour leurs défauts d'autonomie.

Cela dit, le brouillage des frontières entre l'ACA et l'action communautaire complémentaire aux programmes gouvernementaux, a mené à des aberrations dans la mise en œuvre de la PRSAC. Par exemple, actuellement, les organismes ont tendance à être identifiés d'ACA ou complémentaires, non pas tant sur la base des critères opérationnels du Cadre de référence, mais plutôt en fonction du type de financement qu'ils reçoivent (financement en appui à leur

mission ou en entente de service uniquement). Ainsi, on peut constater l'accroissement du financement en appui à la mission sans que cela représente un accroissement de l'ACA.

Pour rebaliser les frontières, réorienter la mise en œuvre vers les objectifs initiaux et rétablir le sens de la PRSAC en ce qui concerne l'ACA, nous recommandons

- que soit reconfirmé le principe établi dans la PRSAC d'un lien direct entre le financement en appui à la mission globale et la manifestation des pratiques associées à l'action communautaire autonome, telles qu'opérationnalisées dans le Cadre de référence;
- que tous les organismes d'action communautaire aient accès à une contribution financière sous forme de soutien de leur mission globale, nonobstant leur secteur d'action, s'ils démontrent l'exercice de pratiques d'ACA.

## 7. Qu'en est-il des organismes communautaires « au sens large » offrant des services complémentaires ?

La PRSAC ne propose pas de lignes directrices nationales pour baliser son application auprès des groupes communautaires complémentaires, largement financés en ententes de service. Les sections de la PRSAC traitant des ententes de service ne font qu'indiquer que les ministères ont toute la liberté de définir de façon unilatérale la nature de leur lien contractuel avec les organismes, aussi longtemps que ces relations se déroulent dans un climat de respect. Tout se passe comme si ces organismes n'avaient aucun droit à se défendre dans leurs négociations avec le gouvernement. Ceci a pour effet de réduire sensiblement la pertinence de la PRSAC pour ces groupes et pour les ministères qui les financent.

Pour cette raison, nous recommandons que le SACAIS, en collaboration avec le Comité interministériel et les représentants des organismes d'action communautaire complémentaires, développe des balises nationales s'adressant à l'action communautaire complémentaire et que celles-ci soit inscrites dans le Cadre de référence. Par ailleurs, afin d'assurer que les regroupements des organismes offrant des services complémentaires puissent collaborer systématiquement au développement de tels outils et à la surveillance de la mise en œuvre de la PRSAC, nous recommandons que le SACAIS crée un lieu de concertation visant la représentation des intérêts des groupes d'action communautaire complémentaire. Pour faciliter la participation des regroupements d'organismes offrant majoritairement des services complémentaires à une telle instance, ils doivent tous être financés en appui à leur mission.

La Table de concertation en action communautaire, dans sa forme actuelle, ne répond pas à cet objectif. Plusieurs options pour structurer cette représentation peuvent être envisagées, notamment la transformation de la Table de concertation en une deuxième instance de représentation intersectorielle pour les groupes d'action communautaire complémentaire, avec la transformation de la structure, du fonctionnement et du rôle de la Table que cela implique; ou la création d'une instance de représentation unique qui assume le rôle de conseil auprès du SACAIS et du Comité interministériel, avec la représentation proportionnelle de l'ACA et de l'action communautaire complémentaire au programmes publics. Dans cette optique, notre recommandation demeure générale :

- que le SACAIS voit à ce que les intérêts des groupes d'action communautaire complémentaire soient représentés dans un lieu de consultation, assurant ainsi leur collaboration systématique pour conseiller le SACAIS et participer à la surveillance et au développement des outils de la mise en œuvre de tous les aspects de la PRSAC qui les interpellent.

## 8. Des chaînons manquants dans la mise en œuvre : groupes de base et décideurs

Malgré la réussite de la mise en œuvre de la PRSAC sur le plan administratif, elle n'a pas encore donné lieu aux résultats escomptés. En effet, cette Politique demeure très fragile devant des ministères qui dérogent systématiquement aux normes administratives préconisées dans le cadre de cette Politique. Par contre, c'est dans la nature d'une politique intersectorielle que sa mise en œuvre soit largement entre les mains des décideurs au sein des divers ministères. Dans ce cas, leur intérêt pour cette Politique est très variable et parfois, nul. Ceci peut être attribuable à des circonstances tels le petit nombre de groupes impliqués et donc le peu d'importance du programme de reconnaissance et de soutien au sein du ministère. Mais dans d'autres cas, la raison réside dans la sédimentation de façons traditionnelles de voir, de penser et d'agir en administration publique qui prennent pour acquis des rapports hiérarchiques et ainsi, résistent à l'intégration de nouvelles façons de voir, de concevoir et d'agir envers les organismes d'action communautaire.

Dans ces contextes, la consolidation de la mise en œuvre de la PRSAC devra passer par des processus d'apprentissage organisationnel. Il faudra faire la démonstration que les innovations représentées par cette politique vont contribuer à faire avancer les missions, les objectifs et les intérêts des ministères. Il faudra aussi que la demande vienne de leurs partenaires

communautaires, dont ils ont besoin et avec qui ils sont en rapport constant. On trouvera ici quelques propositions pour orienter la mise en œuvre de la Politique dans ce sens :

- Mieux informer les groupes de base sur la Politique et son Cadre de référence, dans chaque secteur, pour les encourager à les déployer dans leurs négociations avec leurs bailleurs de fonds gouvernementaux;
- Réorienter partiellement le travail du SACAIS et du Comité interministériel vers une meilleure compréhension des divers missions et programmes ministériels impliquant des groupes communautaires ou pouvant les impliquer, avec comme objectif d'amorcer la réflexion sur les enjeux, les inconvénients et les atouts de l'ACA et du financement à la mission des organismes dans ces dossiers;
- Mettre sur pied une campagne de sensibilisation interne à la fonction publique ayant pour but de valoriser l'apport et les assises de l'action communautaire autonome (p. ex., distance critique, auto-identité, marge de manœuvre) dans tous les secteurs où elle intervient.

Nous constatons cependant que le pouvoir d'influence du SACAIS et du Comité interministériel au sein du gouvernement n'est actuellement pas suffisant pour être en mesure de consolider une politique de cette envergure, qui vise à orienter les pratiques de gouvernance de presque l'ensemble des ministères et organismes gouvernementaux. Reconnaisant qu'une autorité de type bureaucratique n'est pas la modalité à privilégier dans ce contexte, nous considérons que le SACAIS aura besoin de moyens autres qu'administratifs et d'un appui politique plus soutenu pour faire pénétrer la PRSAC à travers l'appareil gouvernemental. À titre d'exemples, on peut penser à

- la nomination d'un cadre d'un niveau d'autorité certain comme responsable de la mise en œuvre de la PRSAC au sein de chaque ministère, qui répondra pour son ministère au Comité interministériel;
- une réflexion sur les avantages et inconvénients de modifier le statut du SACAIS pour celui d'un Conseil de l'action communautaire autonome;
- la nomination d'un ministre délégué à l'action communautaire avec comme mandat de promouvoir l'appropriation et la mise en œuvre des orientations de la PRSAC à travers l'appareil gouvernemental, au sein du Conseil des ministres et de l'Assemblée nationale et au sein de la société.

## 9. En guise de conclusion

Malgré les conditions difficiles de sa mise en œuvre, la PRSAC a déjà eu des effets structurants importants qui laissent présager une évolution continue des rapports entre le gouvernement et les organismes communautaires dans le sens proposé par la Politique. Avec certains ajustements, la dynamique qu'elle a mise en œuvre permettra au Québec d'éviter certaines tendances mondiales bien documentées, telle l'instrumentalisation et la restriction de la capacité d'action et d'innovation des groupes communautaires. Par ailleurs, la PRSAC profite de l'expérience unique du Québec dans ce domaine pour innover sur le plan de la gouvernance. L'innovation est habituellement un processus ardu qui prend du temps.

Certains peuvent se demander : est-ce que cette Politique en vaut la peine? Nous affirmons que oui : la consolidation de la mise en œuvre de la PRSAC permettra de maintenir l'effervescence mobilisatrice et innovatrice provenant des groupes communautaires de base actifs depuis plus de 30 ans au Québec, une dynamique qui a fait ses preuves dans le développement de la société québécoise mais qui semble sur le bord de l'étouffement ailleurs dans le monde occidental. Contre les tendances lourdes aux dynamiques contractuelles partout ailleurs, et les conséquences paralysantes bien documentées pour les organismes qui doivent s'y plier, le gouvernement du Québec a identifié le phénomène d'ACA comme ayant une valeur particulière. C'est celui que la PRSAC s'engage à favoriser, renforcer et accroître.

Par ailleurs, il est dans l'intérêt de l'ensemble des secteurs d'action publique de confirmer et d'encourager l'action autonome de ces réseaux communautaires qui contribuent très directement et substantiellement dans tous les domaines au développement social du Québec. Cette dynamique est mise à risque par la gouvernance traditionnelle, hiérarchique et compartimentée, aussi bien que par la gouvernance de style marchand, fondée sur le calcul des coûts et bénéfices à court terme. Mais dans l'environnement complexe de l'action publique contemporaine – par exemple, avec la prolifération des politiques intersectorielles et des partenariats – la capacité de l'administration publique pour gérer non seulement des programmes, mais aussi des réseaux, devient de plus en plus saillante. Dans ce sens, la mise en œuvre et la consolidation de la PRSAC constituent un terrain d'expérimentation ardu mais créatif et, à moyen et long terme, avantageux tant pour le milieu gouvernemental que communautaire.

# Rapports publiés par l'équipe de recherche dans le cadre de l'évaluation

---

[www.evalprsac.com](http://www.evalprsac.com)

White, Deena et coll. (2008) **La gouvernance intersectorielle à l'épreuve** : L'évaluation de la mise en œuvre de la Politique de reconnaissance et de soutien à l'action communautaire, **Rapport final**, 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 : 199 pages

Garon, Francis, Dufresne, J., Dufour, P. et coll (2006) La mise en œuvre de la Politique de reconnaissance et de soutien de l'action communautaire au niveau central et intersectoriel: **Identification des enjeux**, Équipe d'évaluation de la mise en œuvre de la politique de reconnaissance et de soutien de l'action communautaire, sous le dir. de Deena White, Montréal : CPDS, Université de Montréal : 57 pages.

Garon, Francis, Chartrand, S., Brum Schächpi, P. et coll. (2007) La mise en œuvre de la Politique de reconnaissance et de soutien de l'action communautaire dans le champ **Famille**, Équipe d'évaluation de la mise en œuvre de la politique de reconnaissance et de soutien de l'action communautaire, sous le dir. de Deena White, Montréal : CPDS, Université de Montréal 72 pages.

Dufour, Pascale, Lachance, J. et coll. (2007) La mise en œuvre de la Politique de reconnaissance et de soutien de l'action communautaire dans le champ **Défense collective des droits**, Équipe d'évaluation de la mise en œuvre de la politique de reconnaissance et de soutien de l'action communautaire, sous le dir. de Deena White, Montréal : CPDS, Université de Montréal, 104 pages.

White, Deena, Dufresne, J., Brum Schächpi, P. et coll. (2008) *La mise en œuvre de la Politique de reconnaissance et de soutien de l'action communautaire dans le champ **Emploi***, Équipe d'évaluation de la mise en œuvre de la politique de reconnaissance et de soutien de l'action communautaire, Montréal : UdeM, 89 pages.

Rodriguez del Barrio, Lourdes, Chartrand, S., Guay, L. et coll. (à venir) *La mise en œuvre de la Politique de reconnaissance et de soutien de l'action communautaire dans le champ **Immigration***, personnes réfugiées et communautés culturelles, Équipe d'évaluation de la mise en œuvre de la politique de reconnaissance et de soutien de l'action communautaire, sous la dir. de Deena White, Montréal : CPDS, Université de Montréal : 52 pages.

Guay, Lorraine, Galarneau, M, Brum-Schächpi, P. et coll (à venir) *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, sous le dir. de Deena White, Montréal : CPDS, Université de Montréal : 91 pages.

Garon, Francis et coll (à venir) *La mise en œuvre de la Politique de reconnaissance et de soutien de l'action communautaire dans le champ **Environnement***, Équipe d'évaluation de la mise en œuvre de la politique de reconnaissance et de soutien de l'action communautaire, sous le dir. de Deena White, Montréal : CPDS, Université de Montréal : 50 pages.

Brum-Schächpi, Paula, Dubé, M. et coll (à venir) *La mise en œuvre de la Politique de reconnaissance et de soutien de l'action communautaire dans le champ **Jeunesse***, Équipe d'évaluation de la mise en œuvre de la politique de reconnaissance et de soutien de l'action communautaire, sous le dir. de Deena White, Montréal : CPDS, Université de Montréal : 38 pages.

Lachance, Johanne, Dufour, P. et coll (à venir) La mise en œuvre de la Politique de reconnaissance et de soutien de l'action communautaire dans le champ de l'**Éducation populaire autonome**, Équipe d'évaluation de la mise en œuvre de la politique de reconnaissance et de soutien de l'action communautaire, sous le dir. de Deena White, Montréal : CPDS, Université de Montréal : 12 pages.