

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*

Version abrégée

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

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

Rapport abrégé

Préambule : contexte

En mars 2004, le FQRSC, organisme gouvernemental voué au soutien à la recherche universitaire, en partenariat avec le Secrétariat de l'action communautaire autonome (SACA) et en collaboration avec le Ministère de l'Emploi et de la Solidarité sociale, émit un appel d'offres aux chercheurs universitaires pour effectuer une évaluation qualitative et formative de la mise en œuvre de la Politique gouvernementale : « L'action communautaire, une contribution essentielle à l'exercice de la citoyenneté et au développement social du Québec » (Politique de reconnaissance et de soutien de l'action communautaire ou PRSAC). Par le processus de sélection mis en œuvre dans le cadre du programme des « actions concertées » du FQRSC, l'équipe de recherche demeure entièrement autonome par rapport aux partenaires ayant fait l'appel d'offres.

Le plan de recherche et la méthodologie de cette étude évaluative s'inspire des connaissances de pointe sur l'évaluation des systèmes et dynamiques complexes enclenchés par les politiques publiques et, plus particulièrement, par les politiques intersectorielles. Afin d'atteindre les objectifs de l'évaluation, le plan général adopté consistait en des études de cas multiples, complétées par une étude transversale. Ce rapport est une version abrégée du rapport final sur l'étude transversale. Il constitue l'un parmi plusieurs rapports produits ou en production qui se retrouvent (ou se retrouveront) sur le site Web de l'évaluation, les autres consistent en un rapport portant sur les enjeux principaux de la mise en œuvre de la politique et en des études de cas dans divers champs d'application de la Politique¹.

L'approche privilégiée pour cette évaluation a orienté l'équipe de recherche vers un dialogue constant avec les acteurs de la mise en œuvre de la Politique, soit les professionnels et cadres du SACAIS, les membres du Réseau québécois de l'action communautaire autonome (RQ-ACA)

¹ Voir la dernière page de ce rapport pour la liste des documents produits dans le cadre de l'évaluation.

et du Comité interministériel de l'action communautaire autonome, ainsi que d'autres regroupements et tables de concertation. Les perceptions et conclusions des évaluateurs ont été présentées et discutées avec eux à plusieurs reprises en cours de route aux fins de validation; par contre, l'équipe d'évaluation demeure responsable de ses propres observations et analyses.

1. La Politique de reconnaissance et de soutien de l'action communautaire : une problématique de gouvernance

De nombreux gouvernements occidentaux reconnaissent aujourd'hui l'apport des groupes de la société civile pour proposer des services de proximité, revitaliser les communautés et favoriser la participation citoyenne. Par ailleurs, la dévolution des responsabilités pour la production de biens et de services publics vers des agences et des « partenaires » privés et communautaires constitue un fondement de la nouvelle gestion publique. La signature d'accords et de conventions entre des gouvernements et des représentants de secteurs bénévoles et communautaires dans plus d'une dizaine de pays depuis 1998 en atteste. Parmi ces expériences, la Politique de reconnaissance et de soutien de l'action communautaire du Québec (PRSAC) se distingue. Même si elle a été élaborée en étroite collaboration avec des représentants du milieu communautaire, elle n'engage que l'État, principal bailleur de fonds pour les organismes communautaires.

La PRSAC, adoptée en unanimité dans l'Assemblée nationale en juin 2001 et lancée en septembre de cette même année, est une politique intersectorielle portant sur les rapports entre le gouvernement et les organismes communautaires. Elle n'a pas d'objectif concernant directement des problèmes sociaux comme, par exemple, la réduction du taux de décrochage scolaire ou la lutte contre la pauvreté. Elle a plutôt comme objectifs la définition et l'harmonisation des rapports entre le gouvernement et les organismes communautaires, dans tous les champs d'intervention. Cela dit, l'action communautaire visée par la Politique est justement interpellée par les problèmes sociaux et par les conditions sociales qui les génèrent. Si le mouvement d'action communautaire a accepté de collaborer avec le gouvernement dans le développement et la mise en œuvre de cette Politique, c'est parce qu'il croit que la reconnaissance, la protection, la promotion et surtout, le soutien financier des missions des groupes d'action communautaire constituent des valeurs en soi et ainsi, des contributions

importantes à la démocratie participative, à la citoyenneté active, à la transformation sociale et éventuellement, à la justice sociale.

La PRSAC représente une vision particulière des rapports entre l'État et la société civile, qui se distingue de la tendance lourde sur le plan international depuis la dernière décennie. Vingt-neuf ministères et organismes gouvernementaux² entretiennent aujourd'hui des relations avec des groupes communautaires. Au moment de l'adoption de la PRSAC, il n'y avait aucune coordination entre eux; ils entretenaient – et entretiennent toujours – des relations avec le milieu communautaire, à des degrés variés, de manières différentes et dans des contextes politiques, institutionnels et sociaux distincts. De plus, le « partenaire communautaire » visé par la PRSAC n'existait – et n'existe aujourd'hui - qu'à travers des réseaux pluriels, denses, interreliés, mais variés quant à leurs missions respectives et leur niveau et intensité d'intégration et de concertation. La mise en œuvre de la PRSAC représente alors un processus complexe, un grand défi de gouvernance.

La gouvernance se définit comme les formes de coordination des relations interdépendantes. Selon le politologue Bob Jessop³, elle est « 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 ». La PRSAC propose justement des balises structurelles d'une telle interdépendance entre le gouvernement québécois et les groupes d'action communautaire; ainsi, le premier fondement de la PRSAC est le respect de l'autonomie des organismes communautaires.

Cette évaluation s'est donné comme point de départ et comme repères les objectifs mêmes de la Politique. Le premier fondement de la Politique est le respect de l'autonomie des organismes communautaires. Les objectifs spécifiques visent à valoriser, promouvoir et soutenir l'action communautaire au sens large du terme et, plus spécifiquement, l'action communautaire autonome. De façon très prégnante, la PRSAC propose en plus « de renforcer et accroître l'action des organismes d'ACA » (p.16) et de lui reconnaître sa spécificité par un accès au type de financement le plus respectueux de ses caractéristiques, soit le financement en appui à la mission globale. Par ailleurs, la Politique vise à harmoniser les pratiques gouvernementales dans ses relations avec les organismes communautaires selon un certain nombre de balises

² La liste des ministères et organismes gouvernementaux impliqués se trouve en annexe A.

³ 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.

nationales qui doivent s'appliquer à travers l'appareil gouvernemental, y compris aux paliers régional et local.

Dans le cadre de ces préoccupations principales, d'autres objectifs de la PRSAC ont été intégrés à l'évaluation de sa mise en œuvre transversale ainsi que dans les études de cas effectuées sur divers champs de son application. Il s'agit des objectifs suivants :

- Consolider l'action communautaire à travers une diversité de liens financiers avec l'État;
- Établir des rapports fondés sur la confiance et la transparence;
- Favoriser le recours à l'expertise communautaire dans le développement de programmes et politiques et la participation autonome des organismes dans de tels processus;
- Développer une meilleure connaissance du rôle de l'action communautaire dans le développement social et l'exercice de la citoyenneté;
- Mieux répondre aux nouvelles problématiques et besoins des populations en favorisant le soutien, l'innovation sociale et la participation communautaire.

2. Une politique gouvernementale née dans des conditions difficiles

Du point de vue des décideurs politiques, l'intérêt de la PRSAC résidait entre autres dans la nouvelle forme de gouvernance qu'elle permettrait d'actualiser. Une simplification et une harmonisation des dispositifs régissant les liens et les pratiques entre le gouvernement et le mouvement communautaire de même que leur généralisation à l'ensemble de l'appareil gouvernemental s'avéraient essentiels pour pouvoir recourir plus systématiquement aux groupes d'action communautaire et ainsi exploiter toute la richesse potentielle d'un partenariat susceptible de favoriser le développement social et la mise en œuvre de nouvelles politiques publiques.

Les conditions n'étaient cependant pas propices pour la réussite sur ce plan et cela pour plusieurs raisons :

- La PRSAC devait interpeller plus d'une vingtaine de ministères et organismes gouvernementaux, chacun avec ses propres missions, structures, pratiques, cultures organisationnelles et contraintes administratives et légales;

- Même adoptée à l'unanimité par l'Assemblée nationale, la Politique n'a pas le statut d'une loi ou d'une politique prescriptive qui peut contraindre les ministères et organismes gouvernementaux à y adhérer;
- Pour la majorité des ministères, les groupes communautaires et la PRSAC ne font pas partie de leurs priorités;
- Les principes et objectifs de la PRSAC leur semblent nébuleux car ils s'expriment dans un langage étranger à l'administration publique traditionnelle et ne répondent pas à une problématique ressentie par la majorité des ministères;
- Le SACAIS et le Comité interministériel, chargés de sa mise en œuvre, ne possèdent que des leviers administratifs pour orienter les nombreux ministères dans le sens voulu par la PRSAC, mais aucun levier politique.

Pour sa part, le mouvement d'action communautaire autonome (ACA) avait depuis longtemps revendiqué que ses contributions, entre autres au développement social, soient reconnues et soutenues par le gouvernement sous la forme d'une politique spécifique à l'ACA. Il fallait en effet que cette reconnaissance respecte et protège son autonomie, caractérisée par le maintien de son auto-identité, d'une distance critique par rapport aux politiques et programmes gouvernementaux et d'une marge de manœuvre face à l'État. Pour le mouvement de l'ACA, il s'agissait d'une question de survie et de résistance dans un contexte mondial où le « tiers secteur » était de plus en plus instrumentalisé par des États et soumis à une réglementation de type marchand.

Si les préoccupations et les objectifs de chacun des acteurs n'étaient pas convergents, la Politique semblait cependant répondre à certains intérêts susceptibles de satisfaire l'un et l'autre : oui à la reconnaissance de l'ACA telle qu'elle s'identifie elle-même et à un dispositif de financement particulier pouvant protéger son autonomie, mais au prix d'inclure aussi dans les visées de la PRSAC les groupes d'action communautaire « au sens large », prêts à maintenir ou à entrer dans un rapport contractuel avec le gouvernement.

3. Une politique gouvernementale néanmoins structurante

Les conditions de l'adoption de la PRSAC et les compromis reflétés par son contenu pourraient laisser présumer une mise en œuvre empêtrée dans des conflits, des ambiguïtés et ultimement, dans un certain immobilisme qui aurait maintenu le statu quo antérieur à son adoption. Ce n'est pas le cas. La PRSAC et les processus de sa mise en œuvre ont eu des effets structurants sur les milieux communautaires et gouvernementaux et ont transformé la dynamique de

l'interaction entre le gouvernement et les organismes communautaires. Nous en mentionnerons cinq.

1. Un premier effet structurant se produit, dès 1995, par le renforcement de l'auto-organisation du mouvement communautaire autonome. La création du Comité aviseur fait naître une instance qui, pour la première fois dans leur histoire, regroupe et représente la très grande majorité des secteurs d'action communautaire autonome de l'époque, avec toutefois quelques limites qui en établissent les frontières. (p. ex., le secteur Emploi). Cette instance rend possible la participation du mouvement d'ACA 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 constitue un atout permettant de simplifier la négociation des modalités de la mise en œuvre et l'harmonisation des pratiques gouvernementales. Voilà pourquoi il l'a reconnu officiellement comme partenaire privilégié du SACAIS.

2. Un deuxième effet structurant découle de ce rôle privilégié accordé au RQ-ACA par la Politique. Il s'agit de 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 RQ-ACA et, d'autre part, des organismes d'action communautaire qui entrent dans un rapport contractuel avec le gouvernement. Ainsi, en entérinant la distinction de l'ACA par rapport à l'action communautaire « au sens large », la PRSAC fait reconnaître cette distinction à travers l'appareil gouvernemental. La majorité des ministères l'ont intégrée dans le libellé de leurs programmes de financement. Si cette position ne se traduit pas forcément par le respect intégral de tous les critères de l'ACA explicités, elle ouvre la porte à la reconnaissance de l'ACA là où elle n'était pas connue avant. Nous la considérons comme une avancée dans le sens des orientations de la Politique⁴.

3. La tendance vers une reconnaissance de l'ACA est aussi encouragée par le processus de transferts vers d'autres ministères de rapports de collaboration conflictuelle et de financement en appui à la mission globale, pratiques autrefois limitées au champ SSS avec sa longue tradition de reconnaissance de l'ACA. Ainsi, des ministères qui n'avaient pas, auparavant, de programmes de financement des groupes communautaires (p. ex., le MFA) et d'autres qui n'entretenaient que des rapports contractuels avec des groupes (p. ex., le MICC) ont été

⁴ La liste des secteurs d'action communautaire autonome représentés par le RQ-ACA se trouve à l'annexe B.

amenés à intégrer une autre façon de faire dans leur ministère, même si le rapport contractuel ne disparaît pas pour autant. Cette intégration ne se fait toutefois pas sans heurts. Les transferts ont aussi mené à la transformation de certaines ententes de service en financement à la mission, par exemple lors de transferts vers le MSSS d'organismes venant d'un ministère n'ayant pas cette forme de financement. Enfin des ministères ont aussi transformé leur pratiques de financement par projet en financement à la mission (p. ex, le MEQ).

4. La PRSAC a aussi structuré les rapports entre le gouvernement et les organismes communautaires par le choix politique de faire la promotion de la forme de financement en appui à la mission par rapport à celle en ententes de service. Alors que ces dernières et le financement de projets sont devenus la norme dans d'autres pays occidentaux, au Québec, la pression appliquée par les acteurs gouvernementaux et communautaires pour freiner cette tendance a permis de constater une augmentation constante du nombre d'organismes financés à la mission et une diminution du nombre d'ententes de service. Cette pression se base en partie sur l'engagement du gouvernement à assurer que le financement à la mission devienne généralisé à travers l'appareil gouvernemental. La pression émane aussi des regroupements d'organismes d'ACA, qui s'appuient sur la PRSAC pour défendre le droit de leurs groupes membres, correspondant aux critères de l'ACA, à un financement en appui à leur mission globale au lieu des seules ententes de service.

5. Par ailleurs, la PRSAC autorise un rapport contractuel sans balises nationales significatives entre le gouvernement et des organismes communautaires complémentaires. Un corollaire du fait d'avoir reconnu la distinction entre l'ACA et l'action communautaire « au sens large », tout en privilégiant la première, est que les organismes qui ne sont pas intégrés au RQ-ACA sont laissés pour compte par la PRSAC. Ceci constitue aussi un effet structurant de la Politique. Ce « silence » de la Politique permet le maintien du rapport contractuel selon les traditions et orientations propres aux divers ministères ou aux instances supérieures tel le Conseil du Trésor même si, grâce à la Politique, on peut observer que ce type de rapport semble être légèrement en recul au sein de l'appareil gouvernemental dans son ensemble.

6. Enfin, la PRSAC renforce 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 ». Mettre en œuvre ces approches peut

ainsi 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

Les processus de la mise en œuvre de la PRSAC constituent véritablement ce par quoi les orientations et l'harmonisation des pratiques concernant les relations avec les groupes communautaires se sont implantées dans l'ensemble de l'appareil gouvernemental. Il s'agit d'une part, du développement des outils pour guider ces processus et, d'autre part, des relations et stratégies intersectorielles pour les faire avancer face à des résistances et obstacles présents dans différents ministères. Bref, il s'agit des questions concernant l'efficacité, mais aussi la légitimité : la perception du bien-fondé, de la crédibilité ou de la faisabilité d'une telle Politique dans les contextes divers de son application, ce qui dépend principalement de l'appui manifesté par les décideurs.

4.1 Les instruments visant l'harmonisation

Sur le plan de l'institutionnalisation administrative de la PRSAC, nous devons conclure à une réussite au-delà des attentes que les conditions de naissance difficiles de cette Politique auraient pu annoncer. Malgré les contraintes mentionnées, on a largement diffusé la Politique au sein de l'administration publique. La profondeur de cette institutionnalisation est très variable et dépend en grande partie de l'importance des liens entretenus par l'une ou l'autre de ces instances avec des groupes communautaires et de l'histoire de ces liens. Mais grâce aux outils développés par le SACAIS en collaboration avec le Comité interministériel et le RQ-ACA, ainsi qu'aux transferts d'organismes de certains ministères à d'autres, les pratiques prônées par la PRSAC sont mieux connues et davantage appropriées par les responsables concernés au sein de l'appareil gouvernemental. Tous les ministères ont profité des outils de la mise en œuvre pour développer ou réviser leurs propres programmes de financement des organismes communautaires.

L'outil clé de la mise en œuvre, le Cadre de référence, a été finalisé à la fin de la troisième année suivant l'adoption de la Politique, comme prévu dans le plan de la mise en œuvre. Par

contre, il n'a été adopté qu'un an plus tard, suite à l'élection d'un nouveau gouvernement. Par ailleurs, au sein de plusieurs ministères, la révision ou le développement des programmes de soutien de l'action communautaire était déjà entamé, sinon déjà avancé, sans que cet outil essentiel à l'harmonisation des interprétations et pratiques n'ait été adopté et publié. La preuve de la robustesse du travail entrepris durant cette première période de la mise en œuvre réside dans le fait que, malgré la fragilité d'une implantation incomplète et le manque d'outils pour l'appuyer, la PRSAC a survécu aux délais et autres aléas associés à l'élection d'un gouvernement autre que celui qui l'avait proposée.

Ainsi, la publication du Cadre de référence et du Plan d'action en août 2004 a été perçue comme une victoire pour la PRSAC puisqu'elle a signalé la volonté du nouveau gouvernement d'aller de l'avant avec sa mise en œuvre. Par contre, ce Plan a intégré une disposition qui mettait en doute l'adhésion du gouvernement à un des principes de la PRSAC, soit le lien entre le financement en appui à la mission et l'ACA. Le RQ-ACA s'oppose à l'ouverture des frontières entre l'ACA et l'action communautaire « au sens large » en ce qui concerne l'accès au financement en appui à la mission, puisque ceci représente, pour lui, le non-respect du seul signe concret de la reconnaissance de l'identité propre du mouvement d'ACA. Par contre, cette ouverture permettait aux acteurs gouvernementaux de respecter des acquis de certains groupes et d'élargir l'accès au financement à la mission. Elle autorise des programmes de soutien de la mission globale qui ne visent pas des groupes d'ACA mais qui se justifient par le seul constat (sans indicateur) que ces groupes proposent des services alternatifs à ceux offerts par le gouvernement.

Il n'y a pas grand consensus sur le bien fondé de ce dernier point, le RQ-ACA et le Comité interministériel ayant été écarté du processus de développement de ce Plan d'action. Le travail s'amorce sur le prochain Plan d'action et la collaboration est beaucoup plus intensive jusqu'à maintenant qu'elle ne l'était pour le premier.

Malgré une adhésion assez répandue à la lettre de la Politique, on en constate des interprétations très variées ainsi qu'une résistance au sein de certains ministères face aux orientations générales de la PRSAC. En vue d'une consolidation de la mise en œuvre pouvant peut-être surmonter ces obstacles plutôt politiques, des ententes administratives ont été signées entre la ministre du MESS et celui ou celle d'une quinzaine d'autres ministères. Le contenu de ces ententes permet de mieux identifier les obstacles et réticences de certains ministères et peut ainsi éventuellement aider au développement de moyens pour y faire face.

4.2 Les points de vue des acteurs sur la mise en œuvre

L'évaluation des processus de la mise en œuvre dépend en partie de la perspective privilégiée. 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 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.

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 ne sont pas toujours pertinents pour les contextes spécifiques dans lesquels ces relations s'installent. De plus, pour certains d'entre eux, la mise en œuvre n'était pas appuyée par les crédits budgétaires récurrents indispensables au développement des programmes prescrits par la PRSAC, malgré leurs efforts pour en mettre sur pied et leur volonté de les soutenir à long terme.

Par ailleurs, tant les groupes communautaires que des acteurs gouvernementaux déplorent le fait que cette Politique a été mise en œuvre dans un contexte de compressions budgétaires assez importantes dans plusieurs ministères. Ainsi, si d'une part le Plan d'action de 2004 semblait réaffirmer la légitimité de la Politique pour le nouveau gouvernement, d'autre part il restait des zones d'ambiguïté puisqu'en même temps, ce Plan d'action réduisait l'efficacité des processus de sa mise en œuvre.

Des acteurs communautaires notent le décalage du rythme du travail administratif au sein de la fonction publique versus celui de la démocratie participative qui distingue le fonctionnement du RQ-ACA. Si cette situation contribue à créer des tensions dans le cadre des collaborations, elle n'en constitue pas moins une réalité reconnue par les acteurs principaux de la mise en œuvre, le SACAIS et le RQ-ACA, et avec laquelle ils composent relativement bien. Des acteurs communautaires soulèvent aussi le niveau « d'arbitraire » qui semble caractériser, de leur point de vue, des décisions gouvernementales dans le cadre 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 crédibilité dans les cas, pas rares, où leur propre ministère d'attache s'écarte des engagements de la PRSAC et des pratiques qu'elle préconise.

Tout en prenant en compte ces évaluations faites par des acteurs clés, et qui sont décrites de manière plus détaillée et approfondie dans les études de cas, notre jugement sur les processus de mise en œuvre de la PRSAC se base essentiellement sur le fait de savoir s'ils favorisent ou non l'atteinte des objectifs de la PRSAC. Si nous pouvons témoigner sans hésitation de l'avancement de l'institutionnalisation de la PRSAC, nous devons également signifier l'existence de ratés et de déceptions sur ce plan. Comme d'habitude, ce sont ces éléments qui prennent une place privilégiée dans l'évaluation puisque le but ultime est d'en comprendre les sources et de proposer des pistes de réflexion pour le développement de stratégies permettant de les surmonter. Nous tournons maintenant le projecteur sur certaines de ces difficultés.

5. Les enjeux du financement

Pour les groupes communautaires, le soutien de l'action communautaire se traduit par le financement. En fait, 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 due en partie à la pratique de certains ministères, dont le MSSS qui finance presque 65% des organismes, d'indexer les subventions et ententes en fonction de l'augmentation du coût de la vie. Sans cette disposition, la consolidation de l'action communautaire et, donc, sa contribution au développement social et à la participation citoyenne risquent de se précariser avec les années, fluctuant au gré des priorités gouvernementales du moment. Pour cette raison, et basés sur l'objectif d'harmonisation des pratiques administratives contenu dans la Politique, nous croyons que l'indexation doit constituer une garantie minimale d'engagement gouvernemental envers les organismes communautaires en matière du financement et nous recommandons :

- que l'indexation des subventions et ententes devienne pratique courante dans l'ensemble de l'appareil gouvernemental.

Par contre, malgré l'impression d'une progression importante sur le plan de l'augmentation et de la diffusion du dispositif d'appui à la mission globale des groupes communautaires, notre analyse révèle que les résultats sur ces plans s'avèrent être plutôt un leurre, une sorte d'illusion

d'optique créée par l'importance du secteur de la Santé et des services sociaux qui semble assumer presque à lui seul la croissance de ce type de subventions conformément à sa tradition. Il faut en effet conclure qu'à l'extérieur de ce ministère, la proportion du financement octroyée en appui à la mission des organismes n'a pas augmenté de façon significative et qu'en fait, elle a diminué au plan de sa valeur constante depuis l'adoption de la PRSAC. En termes de l'avancement des objectifs de la PRSAC, ce résultat constitue une déception importante.

Certes, pour que ce type de financement devienne plus important, il faudra une augmentation du financement total. Sans cela, nous avons constaté que la valeur des ententes de service augmente pendant que celle des subventions en appui à la mission diminue. Ceci questionne la crédibilité de la Politique. À moins que le gouvernement ne décide d'inclure parmi ses priorités l'investissement dans la mission propre de l'action communautaire, il faudra miser sur l'engagement du gouvernement à favoriser la prépondérance de ce type de financement à travers l'appareil gouvernemental. Dans cette optique, nous recommandons

- que chaque ministère et organisme gouvernemental soit tenu responsable de rendre le financement à la mission accessible aux groupes communautaires œuvrant dans leur secteur et correspondant aux critères de l'ACA;
- que les ministères transforment certaines ententes de service ou des portions de ces ententes en financement en appui à la mission globale des organismes d'ACA;
- que l'accès des groupes communautaires au financement en appui à leur mission ne soit pas limité à une seule subvention de ce type : un groupe d'action communautaire multisectoriel peut recevoir du financement en appui à la mission de plus d'un ministère.

6. Le brouillage des frontières entre l'ACA et l'action communautaire « au sens large »

Un des objectifs de la PRSAC est non seulement de valoriser, promouvoir et soutenir l'ACA, mais aussi de la renforcer et de la faire croître. Dans cette optique, il faudrait considérer comme un échec de cette Politique toute dilution des caractéristiques spécifiques de l'ACA. Pourtant, force est de constater qu'il s'agit là d'une tendance lourde qui s'actualise tant au niveau des principes que des pratiques.

La liberté des ministères et organismes gouvernementaux de s'approprier « plus ou moins » la PRSAC en tenant compte de leurs propres objectifs et traditions explique en bonne partie cette situation. Si peu de ministères appliquent de façon systémique les indicateurs opérationnels de l'ACA, certains invoquent les intérêts et préoccupations des groupes de base eux-mêmes à conserver leur financement en appui à leur mission même lorsque tous les critères ne sont pas présents. Par contre, le Plan d'action de 2004 a autorisé l'octroi d'un financement en appui à la mission à des groupes qui ne correspondent pas aux critères de l'ACA. Avec cette décision, le lien privilégié entre l'ACA et le financement en appui à la mission globale, proposé par la PRSAC et traduit en termes opérationnels dans le Cadre de référence, est rendu inopérant.

Devant cet état des choses, plusieurs options peuvent être considérées. Valider 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 faire ressortir sa mollesse, voire son manque de pertinence pour l'appareil gouvernemental également. Revenir sur le Plan d'action de 2004 pour s'engager dans 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) Enfin, il y a risque de pénaliser beaucoup d'organismes qui bénéficiaient d'un financement à la mission avant l'adoption de la Politique et qui peuvent invoquer le respect des acquis pour le conserver.

Devant cet ensemble de conditions, nous privilégions le maintien du principe du lien entre financement en appui à la mission globale et ACA puisqu'en l'absence d'un tel lien, la spécificité de l'ACA est purement conceptuelle et les objectifs de la renforcer et de la faire croître demeurent sans signification. Nous reconnaissons cependant que toute politique représente un discours idéal et que dans la pratique, l'application se doit d'être souple. Par contre, sans l'idéal, aucune transformation n'est possible. Pour ces raisons, 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 un 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.

Par contre, si les acteurs clés ou les décideurs préfèrent laisser l'ouverture du financement en appui à la mission à tout groupe qui offre des services dits « alternatifs », nous recommandons

- que le SACAIS, en collaboration avec le Comité interministériel et les représentants de l'ACA ainsi que ceux des organismes complémentaires, travaille au développement de définitions opérationnelles des notions de « services alternatifs » et « services complémentaires » et à l'élaboration d'indicateurs propres à chacun de ces types de services. Ces travaux devront être intégrés au Cadre de référence afin de favoriser une application juste de cette distinction.

Dans le contexte de principes dont la signification théorique et pratique est bien comprise de l'ensemble des acteurs concernés, une application souple du Cadre de référence est normale et désirable. Par contre, nous avons vu que le brouillage des frontières peut aussi mener à des aberrations qui sapent l'esprit et la lettre de la PRSAC. Par exemple, la comptabilisation du financement en appui à la mission de réseaux tels les CJE et les CRE contribue à renforcer l'impression que la Politique avance dans la bonne direction. Or, la PRSAC cherche justement à protéger les groupes d'ACA contre une institutionnalisation de type « partenarial » qui gomme la distinction étanche entre programmes publics et services communautaires et qui remplace la dynamique de collaboration conflictuelle entre les organismes d'ACA et le gouvernement par une dynamique de collaboration tout court. Pour cette raison, nous recommandons

- que les acteurs clés de la mise en œuvre de la PRSAC tiennent compte des effets inattendus que le brouillage des frontières entre AC et ACA peut produire - tel le soutien aux partenariats institutionnalisés - et que la PRSAC paraît impuissante à contrer. Ces acteurs clés devront décider s'il s'agit là d'une orientation voulue par la Politique ou d'une tournure conjoncturelle à laquelle il faut mettre un terme. Des ajustements au Cadre de référence devront être apportés en conséquence.

7. Enjeux de la représentation

Au moment du développement de la PRSAC et dans les discussions avec le Comité aviseur à cet effet, les décideurs ont été constants dans leur visée d'assurer une portée élargie à la Politique, de manière à inclure l'action communautaire au sens large. Par ailleurs, le concept de « l'action communautaire au sens large » tel que traduit dans la PRSAC est trompeur : étant donné le statut privilégié du RQ-ACA, les balises proposées spécifiquement pour l'ACA et la très grande prépondérance des organismes d'ACA, l'action communautaire « au sens large » ne fait en réalité référence qu'aux organismes non-représentés au RQ-ACA. Ces organismes sont ceux qui

produisent des services qualifiés de « complémentaires ». Leur éloignement des processus de mise en œuvre de la PRAC, du moins en ce qui concerne des questions pertinentes pour eux telles les ententes de service, met en question la légitimité de la PRSAC en ce qui concerne ces groupes. Quitte à transformer la PRSAC en politique d'action communautaire autonome, cette carence de représentation fait appel à la recommandation suivante :

- 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.

La Table de concertation de l'action communautaire, dans sa forme actuelle, ne répond pas à cet objectif. Afin d'appuyer, entre autres, la capacité de tous les regroupements d'organismes d'action communautaire complémentaire de représenter leurs membres auprès du SACAIS et de collaborer à la mise en œuvre des aspects pertinents de la PRSAC, nous recommandons

- que les regroupements d'organismes offrant majoritairement des services complémentaires aux programmes gouvernementaux soient financés en appui à leur mission globale par les ministères qui sont les principaux bailleurs de fonds de leurs groupes membres;
- que les regroupements de l'action communautaire complémentaire considèrent la possibilité de se donner une organisation intersectorielle pouvant servir à maintenir une courroie de communication avec le SACAIS, pour assurer sa participation à la mise en œuvre des aspects de la PRSAC qui les concernent collectivement; et que cette organisation soient appuyée par le SACAIS.

Nous avons mentionné dans ce rapport deux options – certainement pas les seules – pour structurer cette représentation :

- 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;
- la création d'une instance de représentation unique qui assume le rôle de conseil auprès du SACAIS et du Comité interministériel; dans ce scénario, le RQ-ACA y serait représenté selon le poids relatif des organismes représentés par ses regroupements membres; les

regroupements des organismes d'action communautaire complémentaire seraient aussi représentés selon leur poids relatif sur le terrain de la mise en œuvre de la Politique.

Il existe des avantages et désavantages à chacun des scénarios. L'option de deux instances de représentation / conseil auprès du SACAIS a l'avantage de respecter le statut privilégié accordé dans la Politique au Comité aviseur (RQ-ACA), sur les plans administratif et politique. Même si le gouvernement avait exprimé ses réticences à l'époque à l'effet que cette instance ne soit pas suffisamment inclusive, il a respecté l'autonomie du Comité aviseur de déterminer son propre *membership*. L'option de deux instances comporte cependant des désavantages d'ordre politique, à notre avis : en termes de représentation proportionnelle, l'ajout d'une deuxième instance à côté du RQ-ACA risque de saper le poids prépondérant de ce dernier et de favoriser une reconnaissance « égalitaire » alors que l'ACA est clairement privilégiée par la PRSAC.

De même, il y a des avantages et désavantages à la deuxième option d'un seul comité inclusif. Parmi les désavantages, il faut reconnaître que, malgré la diversité des intérêts et des positions au sein du RQ-ACA, ce comité possède aujourd'hui une histoire commune lui permettant de bien connaître les divergences qu'il abrite, d'arriver quand même à délibérer et de parvenir à des convergences, même des consensus. L'ajout de nouveaux acteurs étrangers à cette dynamique et ne partageant pas les mêmes préoccupations risque de rendre le comité impraticable. Par contre, en ce qui concerne l'objectif de la PRSAC de renforcer et surtout d'accroître l'ACA, l'option de la seule instance a l'avantage de favoriser une nouvelle dynamique où les regroupements auparavant exclus deviennent de plus en plus sensibilisés aux enjeux de l'ACA et sont appelés à en faire la promotion au sein de leurs rangs.

Par ailleurs, nous favorisons aussi cette option car à notre avis, elle est plus respectueuse de l'autonomie du RQ-ACA en tant que représentant du mouvement d'ACA. Ce mouvement est bien davantage qu'une instance de collaboration et de conseil auprès du gouvernement en lien avec la PRSAC. La mission plus large du RQ-ACA de la promotion de l'ACA dans la société et de sa participation à tous les enjeux sociétaux peut inclure son rôle privilégié de conseil auprès du SACAIS en matière de la PRSAC mais ne s'y réduit pas. Cette position est d'ailleurs renforcée par sa nouvelle appellation qui semble le distancer de l'identité plus restreinte de « comité aviseur », sans l'écarter complètement. C'est pourquoi nous trouvons que sa participation à un tel comité par la délégation des représentants de l'ACA, est plus respectueuse de sa mission propre que de s'identifier lui-même en tant que comité aviseur auprès du gouvernement. Par ailleurs, ceci ne met pas en question son statut d'interlocuteur privilégié du gouvernement en

ce qui concerne l'ACA, ni sa capacité de formuler des positions collectives qu'il pourra défendre à la fois au sein et en dehors de cette instance, ainsi que par l'exercice de son influence politique.

Enfin, nous privilégions la deuxième option dans la mesure où elle favorise une nouvelle dynamique pouvant « tirer par le haut », c'est-à-dire vers l'ACA, les groupes d'action communautaire au sens large, qu'ils soient actuellement représentés ou pas au RQ-ACA. Cette dynamique, que la PRSAC s'engage à faire progresser, a déjà été enclenchée par l'inclusion au Comité aviseur dès sa fondation en 1996 de regroupements et de secteurs qui n'appartenaient pas nécessairement à la « famille » de l'ACA de l'époque.

8. La reconnaissance de l'action communautaire « au sens large »

Malgré les préoccupations exprimées par certains regroupements non membres du Comité aviseur, concernant entre autres leur représentation auprès du gouvernement, l'importance des ententes triennales pour favoriser leur stabilité ou le respect de leurs groupes de base dans la négociation des ententes au palier local, la PRSAC n'offre rien de concret pour orienter les actions gouvernementales dans leurs relations avec ces groupes.

Cette lacune importante laisse croire que la PRSAC accepte la légitimité de l'action communautaire complémentaire, mais ne cherche pas à la valoriser et à la promouvoir de la même façon que l'ACA qui elle, doit être renforcée et développée. L'analyse que font la majorité des groupes complémentaires et notre propre analyse de la PRSAC soutiennent cette interprétation : cette politique n'est pas pertinente pour l'action communautaire complémentaire. Tout se passe comme si les organismes d'action communautaire complémentaire n'ont pas d'intérêts à défendre face au gouvernement. Les sections de la PRSAC traitant des ententes de service ne font que valider la liberté des ministères de définir eux-mêmes de façon unilatérale la nature de leur lien contractuel avec les organismes, tant que ces relations se déroulent dans un climat de respect. Par ailleurs, au sein de chaque secteur, il arrive que des regroupements puissent être plus ou moins influents face à leur bailleur de fonds gouvernemental. Mais en l'absence de balises nationales susceptibles d'encadrer les rapports qui s'appliqueraient à l'ensemble de l'appareil gouvernemental, 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 les ententes de service et les inscrive dans le Cadre de référence;

Par ailleurs, tout en laissant la nature de ces balises aux délibérations des acteurs clés, nous proposons

- que, lors des délibérations entre les acteurs concernés, l'hypothèse de rendre les ententes de service triennales soit étudiée afin de favoriser la stabilité de ces groupes.

9. Vers une plus grande influence sur les processus de la mise en œuvre au sein des ministères

Nous avons déjà souligné plusieurs effets structurants de la PRSAC sur les milieux gouvernemental et communautaire. Par contre, si nous examinons les retombées de la Politique en lien avec ses objectifs, force est de constater une certaine déception qui peut s'expliquer par les carences mentionnées en lien avec les processus de sa mise en œuvre. Face aux limites normales des instruments administratifs pour harmoniser les pratiques dans le contexte d'une politique non prescriptive, et face aux difficultés évidentes de faire pénétrer la Politique en tant que nouvelle « culture de gouvernance » au sein de l'ensemble des ministères et organismes gouvernementaux concernés, cette Politique demeure très fragile.

Des ministères dérogent systématiquement aux normes administratives préconisées dans le cadre de la Politique et les ententes administratives semblent avoir autorisé ces dérogations dans certains cas, qu'elles soient justifiées ou non. Voilà pourquoi nous nous penchons sur une série de stratégies, pour ce stade de la consolidation de la Politique, axées sur une préoccupation pour le travail politique plutôt qu'administratif. En effet, nous identifions deux chaînons manquants devant appuyer cette consolidation : les groupes de base et les décideurs.

La consolidation de la Politique est largement entre les mains des décideurs dans les divers ministères. Or, nous avons constaté que leur intérêt pour cette Politique est très variable et parfois, nul. Dans la mesure où ils dépendent en partie des groupes communautaires pour réaliser leur mission, ce manque d'intérêt paraît étonnant. Il est parfois attribuable à des circonstances telles le petit nombre de groupes communautaires en relation avec un ministère

ou organisme gouvernemental ou le peu d'importance de ce programme versus la totalité de sa mission.

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. Ainsi, les priorités sont décidées en haut, le contrôle descend et les acteurs au bas de l'échelle voient leur autonomie malmenée. Un ministère qui se rapproche de cette tradition risque de demeurer imperméable aux orientations de la Politique. 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 progresser les missions, les objectifs et les intérêts des ministères. Il faudra aussi que l'exigence du respect de la PRSAC vienne de leurs partenaires communautaires, dont ils ont besoin pour les services qu'ils offrent et avec qui ils sont en relation de concertation. Nous avançons quelques propositions pour orienter la mise en œuvre de la Politique dans ce sens :

- Le développement de trousse de formation des groupes de base dans chacun des secteurs, portant sur la Politique et le Cadre de référence et sur le pourquoi et le comment les déployer dans leurs relations avec les bailleurs de fonds gouvernementaux.

Les groupes du secteur Formation du RQ-ACA pourraient être mis à contribution dans l'élaboration des objectifs et outils de cette formation mais les différents regroupements doivent en prendre la responsabilité au sein de leurs secteurs afin d'en assurer la pertinence et la réalisation.

- 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 et qui répondra pour son ministère au Comité interministériel; cette personne pourrait se faire représenter par une personne déléguée au Comité interministériel au besoin;
- Un plan de travail pour le SACAIS et le Comité interministériel orienté d'avantage vers une meilleure compréhension des missions, orientations 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 en appui à la mission dans le cadre de ces missions et orientations.
- Une campagne de sensibilisation interne à la fonction publique, ayant pour but de valoriser l'apport et les assises de l'action communautaire (p. ex., de la distance critique, de la marge

de manœuvre face au gouvernement et de l'auto-identité) dans tous les secteurs où elle intervient.

- L'organisation de journées de réflexion autour des études de cas effectuées dans le cadre de cette évaluation, même ou surtout dans les secteurs où les ministères manifestent jusqu'à maintenant des réticences face à la Politique.
- Des études de cas dans les secteurs qui n'ont pas pu en bénéficier dans le cadre de cette évaluation, tels Loisirs et sports, Communication et culture, Justice, etc.

De plus, nous nous interrogeons dans ce rapport sur la pertinence de revoir, repenser ou clarifier les rôles et les responsabilités des différentes structures de la mise en œuvre, en vue de leur accorder un plus grand pouvoir d'influence. Dans cet esprit, nous proposons un certain nombre de moyens, notamment :

- Une réunion annuelle ou biannuelle du Comité interministériel avec la présence des responsables ministériels et sous-ministres ayant pour objectif de faire le point sur les rapports avec les groupes d'action communautaire dans les différents secteurs, de soulever des enjeux et de planifier des priorités pour les prochains mois.
- 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 niveau de la population québécoise.

10. Poursuivre l'expérience de la gouvernance innovatrice

Les résultats de cette évaluation font la démonstration de l'intérêt et de l'importance de poursuivre la mise en œuvre de la PRSAC en tant que projet gouvernemental et communautaire à long terme. S'attendre à une transformation percutante et profonde des modes de fonctionnement de l'administration publique à l'intérieur de sept ans correspondrait à manifester un optimisme que les conditions complexes de l'implantation de cette Politique intersectorielle n'ont peut-être pas permis. Par contre, nous croyons avoir démontré que la mise en œuvre a fait preuve de virtuosité de la part de l'ensemble des acteurs clés qui en étaient

chargés. Elle a aussi produit des effets structurants, c'est-à-dire de longue durée et avec des conséquences futures, sur les rapports entre le gouvernement et le milieu communautaire.

Dans ce contexte, que dire de l'évaluation des premières retombées de la mise en œuvre, qualifiées de décevantes, en fonction des objectifs précis de la Politique? Qu'il s'agit là d'une situation à laquelle on pouvait raisonnablement s'attendre dans le court terme. Cette Politique interpelle presque tout l'appareil gouvernemental et une constellation de réseaux communautaires à densité variable; s'attendre à ce que des changements fondamentaux en ce concerne la gouvernance des relations entre eux se réalise dans un laps de temps aussi court est plutôt utopique. Par ailleurs, le contexte sociopolitique s'est avéré plus contraignant que favorable en cours de route : un changement de gouvernement, des compressions budgétaires, plusieurs réaménagements administratifs. L'étonnant au contraire, c'est que les premières retombées ne soient pas plus décevantes.

Ceci ne doit ni désappointer ni décourager, ni démotiver les acteurs et décideurs par rapport à la pertinence et à l'efficacité de cette Politique. Rappelons qu'il s'agit d'une politique sans précédent dans le monde, d'une politique « expérimentale » et exemplaire. Elle vise l'introduction au sein de la fonction publique de nouveaux modes de gouvernance pertinents pour favoriser des relations entre acteurs gouvernementaux et communautaires. Il s'agit d'un univers d'action publique qui devient de plus en plus saillant au Québec comme ailleurs. De plus, en ce qui concerne les relations entre le gouvernement et les organismes d'action communautaire, la PRSAC profite de l'expérience unique du Québec dans ce domaine pour pouvoir innover sur le plan de la gouvernance. Les yeux du monde sont tournés vers cette expérience⁵.

Il existe grosso modo trois modalités d'organisation de la gouvernance : le modèle étatique, qui opère à travers des rapports hiérarchiques; le modèle marchand axé sur des rapports contractuels basés sur l'offre et la demande; et le modèle réseautique fondé sur la confiance, la réciprocité et les bénéfices mutuels. Le modèle étatique donne lieu à l'administration publique traditionnelle qui amène les fonctionnaires à se concentrer sur leurs responsabilités précises et sur le contrôle des budgets et des programmes. Ce modèle est toujours le plus répandu au sein de l'appareil gouvernemental, ce qui pose le plus grand défi pour la mise en œuvre de la PRSAC.

⁵ Remarquons que le Québec est au centre de plusieurs publications internationales portant sur ces questions, y compris dans des revues portant sur l'administration publique. Voir la bibliographie.

Le « new public management », quant à lui, propose un modèle marchand d'administration publique qui fonctionne plus à distance et coordonne le travail à l'aide de contrats formels avec une variété de fournisseurs de services et d'attentes en termes de résultats; il ne s'embarrasse pas de l'existence d'un certain niveau de risque pour ses partenaires. Si ce modèle s'installe graduellement dans la fonction publique québécoise depuis plusieurs années, il faut se demander s'il est adéquat quant aux rapports entre le gouvernement et les organismes communautaires. Ceux-ci ne fonctionnent pas selon la rationalité marchande, selon la loi de l'offre et de la demande ou du calcul des coûts et bénéfices. Les organismes communautaires agissent plutôt en fonction de valeurs : leur priorité est de faire une différence dans la société. Ce sont d'ailleurs ces valeurs qui les placent sur le même terrain d'action que le gouvernement, même s'ils se donnent des stratégies et des solutions alternatives à celles de l'État. Une relation de cette nature ne se soumet pas facilement à une gestion en termes marchands.

C'est donc la gestion en réseau qui est privilégiée par la PRSAC et qui constitue une partie importante de son originalité. La Politique a été développée à travers une relation « intime » de collaboration conflictuelle entre un ensemble de ministères et de réseaux d'action communautaire. Elle représente donc un compromis précaire entre eux, mais un compromis d'autant plus pertinent en raison du processus de construction des relations qu'il a entraîné, tout au cours de la mise en œuvre et partout dans l'appareil gouvernemental. Dans l'environnement complexe de l'action publique contemporaine – avec, par exemple, la prolifération des politiques intersectorielles – la capacité de gérer non seulement des programmes, mais aussi des rapports en réseaux, devient de plus en plus saillante et constitue une condition de réussite. Dans ce contexte, la mise en œuvre de la PRSAC s'avère un terrain d'expérimentation par excellence.

On pourrait se demander si cette Politique en vaut la peine. Pour les organismes communautaires, malgré des divisions dans le milieu par rapport à cette question, nous sommes d'opinion que oui. Il faut simplement regarder ce qui se passe dans d'autres provinces canadiennes et dans d'autres pays occidentaux pour se convaincre que la PRSAC constitue un des outils précieux pour permettre au Québec de soutenir l'effervescence mobilisatrice et innovatrice provenant des groupes de base lesquels semblent plutôt au bord de l'étouffement

ailleurs dans le monde⁶. Pour le gouvernement, la réponse est également oui. Il ne faudrait surtout pas, à notre avis, ébranler ou fragiliser ces réseaux d'action communautaire qui contribuent de manière directe, substantielle et novatrice au développement social du Québec dans tous les domaines de la vie, notamment

- la défense des droits des citoyens et citoyennes et des groupes sociaux vulnérables
- la lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale ;
- la violence faite aux femmes;
- la santé, la santé publique et les problématiques sociales associées;
- le décrochage scolaire et la désaffiliation des jeunes;
- le bien-être des familles;
- la lutte contre la discrimination et le racisme;
- l'accueil et l'aide à l'intégration des personnes immigrantes et réfugiées;
- le logement social et l'habitation en réponse à des besoins particuliers;
- l'itinérance;
- la mobilisation de la population face aux menaces à l'environnement;
- la désinstitutionnalisation en santé mentale et la création d'alternatives dans la communauté
- les toxicomanies et dépendances;
- le développement des communautés locales dans une perspective territoriale,

C'est dans cet esprit que nous avons proposé des pistes pour poursuivre l'expérience de la mise en œuvre de la PRSAC, en renforçant certains aspects et en renouvelant d'autres. Par nos propositions et recommandations, nous avons posé un certain nombre de défis aux acteurs clés, gouvernementaux et communautaires ainsi qu'aux décideurs politiques et aux groupes de base.

Mais cette Politique reste fragile. Elle n'a pas encore atteint tous ses objectifs de façon convaincante et perceptible. Elle a même été affaiblie en cours de route, en partie par la diversité des interprétations et la souplesse des pratiques, par des financements insuffisants, par le maintien de manières de faire traditionnelles mais surtout par la diminution des attentes tant dans le milieu communautaire que gouvernemental. Pour cette raison, une démonstration concrète par les décideurs politiques de leur volonté inébranlable de respecter les principes de la PRSAC, de les prendre au sérieux et de les mettre en application pourrait la relancer avec des

⁶ Voir par exemple TAYLOR, M. (2002). Government, the third sector and the contract culture: The UK experience so far. In U. ASCOLI, & C. RANCI (Eds.), *Dilemmas of the welfare mix* (pp. 77-108). New York: Kluwer Academic/Plenum Publishers, et d'autres dans la bibliographie.

possibilités d'avancement impressionnantes. Ainsi, dans le Plan d'action de 2008, nous invitons les décideurs à procéder, entre autres, à

- la nomination d'un cadre responsable au sein de chaque ministère afin de renforcer la responsabilité ministérielle par rapport à la mise en œuvre de cette politique intersectorielle;
- la généralisation à tous les ministères et organismes gouvernementaux du dispositif financier clé de la Politique, soit l'appui à la mission globale des organismes;
- la réintégration du principe qui lie ce financement en appui à la mission globale à la manifestation des pratiques correspondant à l'action communautaire autonome.
- l'engagement à assurer non seulement le maintien de la valeur du financement des organismes par l'indexation des subventions en appui à la mission des organismes, mais une progression permettant de respecter le principe de la prépondérance du financement en à la mission.

Au terme de ce long et intensif processus évaluatif, il convient de rappeler à quel point la PRSAC demeure plus que jamais – malgré ses lacunes et faiblesses – l'horizon politique qui interpelle les acteurs gouvernementaux autant que communautaires, les uns pour maintenir le cap sur la voie d'une gouvernance adaptée à la complexité des politiques intersectorielles et porteuse d'innovation, les autres pour consolider et accroître leur contribution essentielle à l'exercice de la citoyenneté et au développement social du Québec.

Annexe A :

Liste des ministères et organismes gouvernementaux interpellés par la Politique

Membres du Comité interministériel de l'action communautaire

Secrétariat à l'action communautaire autonome et aux initiatives sociales (SACAIS)	Ministères	Autres organismes gouvernementaux
<p><i>Ministère de l'Emploi et de la Solidarité sociale</i></p> <p>SACAIS Directeur, responsable du Comité</p> <p>SACAIS Coordonnatrice du Comité</p> <p>SACAIS (Direction des activités de soutien aux initiatives sociales et à l'action communautaire)</p> <p>SACAIS (Direction du soutien financier)</p>	<p>Ministère des Finances</p> <p>Ministère de l'Emploi et de la Solidarité sociale Direction de l'évaluation</p> <p>Ministère du Développement durable, de l'Environnement et des Parcs</p> <p>Ministère des Relations internationales</p> <p>Ministère de la Famille et des Aînés</p> <p>Ministère de la Santé et des Services sociaux</p> <p>Ministère de l'Immigration et des Communautés culturelles</p> <p>Ministère de la Justice</p> <p>Ministère de l'Éducation, du Loisir et du Sport</p> <p>Ministère du Développement économique, de l'Innovation et de l'Exportation</p> <p>Ministère de la Culture, des Communications et de la Condition féminine</p> <p>Ministère de la Sécurité publique</p>	<p>Secrétariat à la jeunesse</p> <p>Office des personnes handicapées du Québec</p> <p>Société de l'assurance automobile du Québec</p> <p>Société d'habitation du Québec</p> <p>Secrétariat aux affaires autochtones</p> <p>Secrétariat à la condition féminine</p> <p>Emploi-Québec</p>

Annexe B :

Secteurs représentés au Réseau québécois de l'action communautaire autonome (Comité aviseur)

Regroupements multisectoriels

Coalition des Tables régionales d'organismes communautaires (TROCs)

Mouvement d'éducation populaire et d'action communautaire du Québec (MÉPACQ)

Table des regroupements provinciaux d'organismes communautaires et bénévoles (TRPOCB)

Table nationale des Corporations de développement communautaire (TNCDC)

Secteurs

Action bénévole

Autochtones

Communications

Consommation

Défense des droits

Éducation à la Solidarité internationale

LGBT (lesbiennes, gais, bisexuels, transgenres)

Réfugiées, immigrantes et communautés culturelles

Environnement

Famille

Femmes

Formation

Jeunes

Logement

Loisir

Personnes handicapées

Bibliographie

ASCOLI, Ugo, and Costanzo RANCI (2002) *Dilemmas of the Welfare Mix: The New Structures of Welfare in an Era of Privatization*, New York: Kluwer Academic/Plenum Publishers.

BARON, G. ET MONNIER, É. (2003) Une approche pluraliste et participative: Coproduire l'évaluation avec la société civile, *Informations Sociales*, No. 110 : 120-129.

BÉLANGER, P. R. et LÉVESQUE, B. (1992) "Le mouvement populaire et communautaire: de la revendication au partenariat (1963-1992)". Dans *Le Québec en jeu. Comprendre les grands défis*, sous la dir. de Gérard Daigle et Guy Rocher, Montréal: Les Presses de l'Université de Montréal, p. 713 à 747.

BLAIR, T. (1998) *The Third Way: New Politics for a New Century*, London: The Fabian Society.

BROWNE, P. L. (1996) *Love in a Cold World? The Voluntary Sector in an Age of Cuts*, Ottawa: Canadian Centre for Policy Alternatives.

CASEY, J. and DALTON, B. (2006) The best of times, the worst of times: Community-sector advocacy in the age of 'compacts', *Australian Journal of Political Science*, 41, 1: pp. 23-38

CHACÓN-MOSCOSO, S., ANGUERA-ARGILAGA, M. T., PÉREZ-GIL, J. A. & HOLGADO-TELLO, F. P. (2002) A Mutual Catalytic Model of Formative Evaluation, *Evaluation*, 8, 4: 413-432.

CHECKEL, J. T. (2001) Why Comply? Social Learning and European Identity Change. *International Organization*, 55 (3): 553-588.

CONTANDRIOPOULOS, D., DENIS, J.-L., LANGLEY, A., & VALETTE, A. (2004) Governance structures and political processes in a public system: lessons from Quebec, *Public Administration*, 82 (3): 627-655.

CROZIER, M. (2008) 'Listening, learning, steering: New governance, communication and interactive policy formation.' *Policy & Politics* (forthcoming)

DALY, M. (2003) Governance and Social Policy, *Journal of Social Policy*, 32, 1:113-128.

DIDIER, S., AUBRY, F., et GERVAIS, L. (2005) Pour que travailler dans le communautaire ne rime plus avec misère. Enquête sur les avantages sociaux dans les organismes communautaires, Montréal: Centre de formation populaire et Relais Femmes, 86 pages.

EAKIN, Lynne 2004. *Capacity Draining: The Impact of Current Funding Practices on Non-Profit Community Organizations*. Toronto: Community Social Planning Council of Toronto in collaboration with the City Community Workgroup on Core Funding. Disponible au www.socialplanningtoronto.org

EVANS, B. Mitchell, and John Shields (2002) 'The Third Sector: Neo-liberal Restructuring, Governance, and the Rethinking of State-Civil Society Relationships'. In *The Handbook of Canadian Public Administration*, ed., Christopher Dunn, 139-158. Don Mills, ON: Oxford University Press.

FAVREAU, L. (1989) Mouvement populaire et intervention communautaire de 1960 à nos jours: continuités et ruptures, Centre de formation populaire: Éditions du fleuve.

FORTIN, A. (1991) "La participation : des comités de citoyens au mouvement communautaire" dans *La participation politique. Leçons des dernières décennies*, sous la direction de Jacques T. Godbout, Québec : Institut québécois de la culture : p. 219-250.

GODBOUT, J. (1983) *La participation contre la démocratie*, Éditions coopératives A. Saint-Martin, Montréal.

GUAY, L. (1992) Le choc des cultures : bilan de l'expérience de participation des ressources alternatives à l'élaboration des plans régionaux d'organisation de services en santé mentale , *Nouvelles pratiques sociales*, 4 (2).

- GRAEFE, P. (2001) Whose social economy? Debating new state practices in Québec, *Critical Social Policy*, 21; 35.
- HAMEL, P. (1991) Action collective et démocratie locale: les mouvements urbains montréalais, Montréal : PUM.
- HEWITT DE ALCANTARA, C. (1998) Uses and abuses of the concept of governance, *International Social Science Journal*, 155: 105-113.
- JESSOP, B. (1999) The Changing Governance of Welfare: Recent Trends in its Primary Functions, Scale and Modes of Coordination, *Social Policy and Administration*, 33 (4): 348-359.
- 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, 111-147.
- JETTÉ, C. (2007) « Les rapports entre l'État et les groupes communautaires : la construction d'une reconnaissance ambiguë 1990-2007 ». *Le tour d'y voir. Édition spéciale 10e anniversaire* 6-15.
- JETTÉ, C. (2005) *Le programme de soutien aux organismes communautaires du ministère de la santé et des services sociaux : une forme institutionnelle structurante du modèle québécois de développement social. 1971-2001*. Thèse de doctorat en sociologie présentée à l'UQAM.
- JOBERT, B., MULLER, P. (1987) L'ÉTAT EN ACTION : POLITIQUES PUBLIQUES ET CORPORATISMES, PARIS : PRESSES UNIVERSITAIRES DE FRANCE.
- KEAST, R., MANDELL, M. P., BROWN, K., WOOLCOCK, G. (2004) NETWORK STRUCTURES: WORKING DIFFERENTLY AND CHANGING EXPECTATIONS, *PUBLIC ADMINISTRATION REVIEW*, 64 (3): 363-371.
- KIRK, J. & MILLER, L. (1986) RELIABILITY AND VALIDITY IN QUALITATIVE RESEARCH, SAGE, NEWBURY PARK, CA.
- KRAMER, Ralph M. (1994) Voluntary organisations and the contract culture : Dream or nightmare? Republié dans Ott, Stephen (2001) *The Nature of the Nonprofit Sector*, Westview Press
- LAFORST, R. (forthcoming) "The Politics of State Civil Society Relations in Quebec," in D. SALÉE and M. MURPHY (eds.), *Canada: The State of the Federation*, McGill-Queen's University Press, 32 p.
- LAMOUREUX, J. (1994) Le partenariat à l'épreuve, Montréal, Éditions Saint-Martin.
- LEWIS, J. (2004) The state and the third sector in modern welfare states: independence, instrumentality, partnership, in *The Third Sector in Europe*, Sous la dir. de Adalbert Evers, Jean-Louis Laville, London: Edward Elgar Publishing.
- MELUCCI, A. (1996) *Challenging Codes. Collective Action in the Information Age*, Cambridge: University of Cambridge Press.
- MONNIER, E. (1992) *Évaluation de l'action des pouvoirs publics*, Paris : Economica.
- PAQUET, G. (1999) *Governance Through Social Learning*, Les presses de l'Université d'Ottawa.
- PANET-RAYMOND, J. et BOURQUE, D., (1991) *Partenariat ou pater-nariat ?*, Montréal, Université de Montréal, École de service social, Groupe de recherche en développement communautaire, 244 pages.
- PATTON, M. Q., (1997) *Utilization-Focused Evaluation*, 3rd Edition. Thousand Oaks, CA: Sage Publications.
- PAWSON, R. & TILLEY, N. (1997) *Realistic Evaluation*, Thousand Oaks, CA: Sage Publications.
- PERRET, B. (2001) *L'évaluation des politiques publiques*. Paris : Éditions La Découverte.

PESTOFF, V., OSBORNE, S. P. and BRANDSEN, T. (2006) Patterns of co-production in public services, *Public Management Review* 8 (4): 591-595.

POLLITT, C. and BOUCKAERT, G. (2004) *Public Management Reform: A Comparative Analysis*, Oxford: Oxford University Press.

RHODES, R.A.W. (1997) *Understanding Governance. Policy Networks, Governance, Reflexivity and Accountability*, Philadelphia: Open University Press.

KEAST, R. MANDELL, M. P., BROWN, K., WOOLCOCK, G. (2004) Network Structures: Working Differently and Changing Expectations, *Public Administration Review*, 64 (3): 363-371.

SANDERSON, I. (2000) «Evaluation in complex policy systems». *Evaluation*, 6 (4): 433-454.

SCOTT, K. (2003) *Le financement, ça compte : l'impact du nouveau régime de financement au Canada sur les organismes bénévoles et communautaires à but non lucratif*, Ottawa: Canadian Council on Social Development.

SOTOMAYOR, E. et LACOMBE, M. (2006) *Dix ans de luttes pour la reconnaissance*, Montréal : Comité aviseur de l'action communautaire autonome, 172 pages.

TAYLOR, M. (2002). Government, the third sector and the contract culture: The UK experience so far. In U. Ascoli, & C. Ranci (Eds.), *Dilemmas of the welfare mix* (pp.77-108). New York: Kluwer Academic/Plenum Publishers.

Vaillancourt, Y. et Laville J.-L. (1998) Les rapports entre associations et état : Un enjeu politique : Déterminants et impacts socio-économiques des associations, *Revue du MAUSS*, 1998, 11 : p. 119-135.

WHITE, Deena (2004) « The voluntary sector, community sector and social economy in Canada: Why one is not the other », dans *Strategy Mix. Nonprofit Organisations - Vehicles for Social and Labour Market Integration*, sous la dir. de Annette Zimmer et Christina Stecker, N.Y.: Kluwer Academic / Plenum Publishers.

WHITE, D. (2005) State-third sector partnership frameworks: from administration to participation, in Paul Henman and Menno Fenger (ed.) *Administering Welfare Reform: International transformations in welfare governance*, Policy Press, Bristol.

YIN, R. K. (2003) *Case Study Research: Design and Methods*, 3rd Edition. Newbury Park, CA: Sage.

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

www.evalprzac.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 de 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 : 208 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 Schäppi, 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 Schäppi, 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-Schäppi, 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-Schäppi, 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.