

Savoir, pouvoir et pragmatisme : l'expertise au service de l'action sociale

Knowledge, power and pragmatism: Expertise and social action

Rachel Laforest and Michael Orsini

Number 50, Fall 2003

Société des savoirs, gouvernance et démocratie

URI: <https://id.erudit.org/iderudit/008284ar>

DOI: <https://doi.org/10.7202/008284ar>

[See table of contents](#)

Publisher(s)

Lien social et Politiques

ISSN

1204-3206 (print)

1703-9665 (digital)

[Explore this journal](#)

Cite this article

Laforest, R. & Orsini, M. (2003). Savoir, pouvoir et pragmatisme : l'expertise au service de l'action sociale. *Lien social et Politiques*, (50), 135–145.
<https://doi.org/10.7202/008284ar>

Article abstract

This article sketches the contours of the new relationship emerging between the voluntary sector and the Canadian government, focusing specifically on how the privileging of evidence-based research is redefining some actors within the sector and how they interact with government. The impetus for this shift was the Canadian government's *Voluntary Sector Initiative* (VSI), which was heralded as an unprecedented opportunity for the sector. We focus on two important effects of the sector's engagement with government: a shift in the structure of representation and a change in the action repertoires. The picture of the sector that is now beginning to emerge is Janus-faced. On the one hand, there is a model of a voluntary sector that is community based, one where research priorities and community needs intersect in meaningful ways to inform practice and policy. On the other hand, there is a model of bureaucratized interaction between large umbrella organisations and government that is characterized by a common language of negotiation and partnership. Lost in the shuffle is the role of advocacy, which is becoming more and more marginal and delegitimate.

Savoir, pouvoir et pragmatisme : l'expertise au service de l'action sociale

Rachel Laforest et Michael Orsini

La complexité grandissante des enjeux politiques appelle à un élargissement du terrain politique et à la mobilisation croissante des savoirs et des compétences. Le nombre d'acteurs invités à participer à l'élaboration des politiques s'accroît, le niveau des échanges augmente, les compétences interpellées se complexifient. Sur des sujets épineux et spécifiques, ces échanges tiennent lieu de débats. Cette évolution de la prise de décisions politiques et son caractère composite ont créé des pressions accrues sur les gouvernements afin que les politiques soient élaborées de façon cohérente et efficace. Pour répondre à ces exigences dans un nouveau contexte de gouvernance où l'accent est mis sur la responsabilisation, la reddition de comptes et l'évaluation, le gouvernement du Canada s'est tourné vers l'élaboration de politiques basées

sur des données probantes et un cadre de gestion centré sur les résultats (Plouffe, 2000; Projet de recherche sur les politiques, 2002).

La volonté de fonder les politiques sur des faits probants modifie les besoins d'information du gouvernement et les acteurs impliqués dans la prise de décisions politiques. Le Projet de recherche sur les politiques (2002) souligne la nécessité pressante « de mettre en place une communauté compétente et fiable de chercheurs sur les politiques, capable de soutenir une approche de prise de décision axée sur les faits ainsi qu'un débat public rationnel ». Le savoir devient ainsi un atout indispensable dans la gestion des politiques, et les acteurs dotés d'une certaine expertise bénéficient d'une crédibilité auprès du gouvernement du jour. L'expertise leur confère aussi une légitimité.

Plusieurs études montrent que les experts techniques et scientifiques ont une influence grandissante dans le processus politique et vont même jusqu'à partager le pouvoir avec les gouvernements (Haas, 1992; Fisher, 1996; Scharpf, 1997). Mais d'autres acteurs sont impliqués dans la production de savoirs et de connaissances scientifiques. De plus en plus, les organisations bénévoles et communautaires se lancent dans la recherche orientée et l'analyse afin de faire valoir leurs idées. Dans un contexte où les données probantes sont de plus en plus recherchées, les compétences et l'expertise ainsi acquises accroissent leur poids politique et leur ouvrent un accès privilégié au pouvoir. Petit à petit, l'extension de cette pratique au sein des organisations bénévoles et communautaires transforme leur rôle sur la scène politique.

L'ouverture de la scène politique canadienne aux organisations bénévoles et communautaires à la fin des années 1990 a contribué à réduire les coûts associés à cette forme d'action : la collaboration étroite entre le gouvernement fédéral et ces groupes dans le cadre de l'Initiative sur le secteur bénévole et communautaire (ISBC) a renforcé l'idée qu'ils avaient un rôle important à jouer dans la définition des politiques publiques, et que le gouvernement devait les aider à le jouer efficacement. Des ressources ont donc été mises à leur disposition pour qu'ils puissent mener des études, des recherches, des analyses et des évaluations. Pour des considérations pragmatiques, plusieurs organisations bénévoles et communautaires ont saisi l'occasion et essayé de développer ce répertoire d'action, non sans subir certaines conséquences.

Notre hypothèse est que l'investissement dans cette forme de représentation par la science se fait au détriment d'autres formes de représentation, et que ce changement de cap peut avoir un effet durable à la fois au niveau de l'organisation et de la structure de représentation des

groupes. Dans un premier temps, l'adoption de formes d'action fondées sur la science tend à éloigner les organisations des préoccupations de leur base et à placer les enjeux proprement décisionnels à l'avant-plan. Dans un second temps, au lieu d'entraîner un élargissement du champ d'action des groupes et une démocratisation des savoirs, le développement de l'expertise réduit le nombre d'acteurs proches du pôle décisionnel et mène à la professionnalisation des pratiques et à une élitisation de la représentation. Il s'ensuit que l'espace politique est principalement occupé par de grandes organisations bureaucratisées possédant un savoir spécialisé, et que les organisations vouées à l'action sociale perdent progressivement leur ascendant sur le discours et se retrouvent marginalisées. La structure de représentation au Canada en est profondément transformée.

Nous exploiterons ici les résultats d'une enquête qui a touché 50 organisations nationales et locales actives dans le secteur bénévole et communautaire¹. Après avoir présenté le cadre théorique sur lequel repose notre argumentation, nous dresserons un tableau de la scène politique fédérale au début des années 1990 et examinerons comment l'ISBC a catalysé les changements observés, en cristallisant une série d'« opportunités » pour les organisations bénévoles et communautaires. Ensuite, nous examinerons l'impact de la nouvelle structure d'opportunités politiques sur l'utilisation des répertoires d'action des groupes et les implications de ces transformations pour la structure de représentation au Canada.

Structures d'opportunités politiques : entre structure et agent

Le concept de structure d'opportunités politiques met en relief la relation symbiotique entre structure et agent, ainsi que la nécessité d'analyser les mouvements dans leur contexte (leur environnement externe), étant donné la dimension stratégique de l'action collective. Malgré sa fécondité reconnue, les analystes des mouvements sociaux canadiens et les chercheurs qui s'intéressent au secteur bénévole et communautaire ont très peu utilisé ce concept². Nous nous en servons ici pour voir comment les organisations bénévoles et communautaires ont bénéficié de nouvelles possibilités d'action et comment celles-ci les ont influencées. On peut exploiter, pour étudier le secteur bénévole et communautaire, la richesse théorique et les outils d'analyse de l'approche des mouvements sociaux, car ce secteur, sans être un mouvement social en soi, en possède certaines caractéristiques. Les organisations du secteur ont en effet entrepris au cours des dernières années un processus de construction de leur identité qui les pousse à se rattacher à un mouvement plus large. Non seulement elles se mobilisent pour les causes qu'elles défendent, mais elles cherchent à apporter une plus grande visibilité au secteur tout entier.

Parmi les nombreuses définitions du concept de structure d'opportunités politiques, où transparaissent des désaccords sur les variables à y inclure, nous retenons celle de Sidney Tarrow, généralement très respectée :

Plutôt que sur l'argent ou le pouvoir, le concept d'opportunités politiques attire l'attention sur les ressources externes d'un groupe, sur les moyens qui peuvent être mis à profit dans la lutte par des acteurs faibles ou désorganisés. Les mouvements sociaux se forment lorsque des citoyens ordinaires, parfois encouragés par des leaders, réagissent à une modification des opportunités qui diminue le coût de l'action collective, fait apparaître des alliés potentiels et révèle les points faibles des élites et des autorités (1994: 18)³.

Les opportunités politiques ont un caractère dynamique et peuvent influencer de plusieurs façons sur les parties en présence. Tarrow (1994: 89) note avec justesse que ce sont des « amis capricieux » (*fickle friends*): elles peuvent changer et s'évanouir si l'on n'en profite pas rapidement. Elles peuvent à la fois limiter et élargir le champ de l'action collective. Comme nous le verrons, le cas de l'ISBC ne fait pas exception. Certaines organisations ont accédé facilement aux ressources offertes par le gouvernement et profité de l'occasion, alors que d'autres ont vu le tapis leur glisser sous les pieds.

Tarrow (1996: 58-60) précise que les structures d'opportunités politiques peuvent élargir ou restreindre le champ de l'action collective de quatre manières différentes, selon qu'elles favorisent le groupe lui-même ou profitent à d'autres acteurs, aux élites ou à des adversaires. Dans le premier cas, les mouvements créent de nouvelles opportunités et touchent un public plus large par leur propre action; les nouvelles formes d'ac-

tion collective peuvent introduire un élément de surprise et prendre les autorités au dépourvu. Le second cas est celui d'un mouvement qui, par son action, crée des opportunités pour d'autres acteurs; Tarrow cite l'exemple des mouvements américains pour les droits civils, dont les efforts pour définir l'agenda et élargir la notion de droits ont permis l'action d'autres groupes (Tarrow, 1996: 59). Nos résultats sur l'ISBC permettent d'apprécier le troisième effet, la création d'opportunités pour les élites (voir aussi Presthus, 1973). Finalement, il se peut que des acteurs politiques organisés suscitent un mouvement adverse; ainsi le mouvement féministe pour les choix reproductifs a-t-il mobilisé contre lui la droite religieuse et le mouvement anti-avortement (voir Meyer et Staggenborg, 1996).

Le concept de structure d'opportunités politiques n'est pas des plus précis et peut englober bien des éléments. Il convient donc de discerner les éléments qui sont pertinents pour les mouvements sociaux et les acteurs sociaux de façon générale. Tarrow dégage au moins cinq composantes de la structure d'opportunités politiques: l'ouverture ou la fermeture du système politique institutionnalisé, la stabilité ou l'instabilité de l'alignement des élites, la division des élites, la présence ou l'absence d'alliés au niveau des élites, et enfin la capacité de l'État et sa propension à la répression⁴. Kreisi est plutôt d'avis que le degré de dépendance d'un mouvement à l'égard des opportunités politiques est fonction de trois facteurs: son orientation générale, le développement de son infrastructure organisationnelle et la

nature du problème auquel il a affaire (1995: 192).

Tarrow conseille de manier avec prudence le concept de structure d'opportunités politiques (mal nommé, dans la mesure où les opportunités sont contextuelles et situationnelles), mais le trouve utile pour expliquer l'action collective. Il est vrai que les opportunités ne sont pas des faits objectifs. La perception des acteurs est déterminante: ils peuvent réagir à ce qu'ils croient être une possibilité, l'ouverture d'une « fenêtre d'opportunités » préalablement fermée.

Tilly utilise le concept de répertoire d'action pour décrire les formes d'action collective propres à un mouvement à un moment et dans un lieu donnés. Dans son livre *The Contentious French*, publié en 1986, il montre qu'à chaque époque et à chaque type de mouvement correspond un répertoire d'action. Les répertoires d'action privilégiés par les acteurs reflètent leur perception des possibilités d'action à un moment donné. Offerlé (1994) élabore le concept de répertoire d'action et distingue trois répertoires d'action utilisés par les groupes, selon que l'action repose sur le principe du nombre, de la science ou de la vertu. Le premier répertoire recouvre les formes d'action enracinées dans la mobilisation et dans le rapport de force qui en découle. Le second renvoie à la montée d'une logique d'action fondée sur l'expertise et la mobilisation des instruments de la science. Le troisième comprend les formes d'action fondées sur des valeurs morales et revêt parfois une dimension symbolique.

Nous reprendrons cette typologie dans notre analyse.

Selon Offerlé, ces répertoires d'action sont des « formes poreuses », et une organisation peut passer d'une forme à l'autre sans difficulté (1994 : 112). D'autres chercheurs ont également fait valoir que plusieurs formes d'action, parfois concurrentes, peuvent être utilisées par la même organisation, et qu'il existe de multiples voies de représentation (Dobrowolsky, 2000; Jenson, 1994). Par exemple, Dobrowolsky montre comment, au Canada, le mouvement des femmes a utilisé des voies de représentation « traditionnelles », en militant au sein des structures de l'État, et non traditionnelles, en manifestant à l'extérieur de ces structures. Dans ces travaux, on semble présumer que certains outils et formes de représentation sont quasi interchangeables, c'est-à-dire que l'utilisation des uns plutôt que des autres n'a pas d'effet en profondeur sur le mouvement. Notre analyse ne va pas dans ce sens. Certaines stratégies nécessitent un investissement financier et humain qui peut avoir des effets durables sur une organisation.

Comme nous le verrons, c'est le cas pour les répertoires d'action fondés sur la science. Nous verrons également comment les organisations bénévoles et communautaires ont été transformées par l'utilisation de ces répertoires d'action.

La scène politique au Canada : les relations entre le secteur bénévole et le gouvernement fédéral

Au cours des dernières années, les relations entre le gouvernement fédéral et le secteur bénévole et communautaire ont beaucoup évolué. Au début des années 1990, la représentativité des organisations bénévoles et communautaires a été remise en cause par le gouvernement⁵, qui a réduit leur financement (Jenson et Phillips, 1996; McKeen, 2001). Les relations se sont améliorées au cours de la décennie suivante : le gouvernement et le secteur ont travaillé davantage en partenariat et collaboré étroitement à de nombreux projets (Phillips, 2001; Brock, 2001). Reconnaisant tous deux l'importance du secteur dans la société canadienne, ils ont lancé conjointement l'Initiative sur le secteur bénévole et communautaire (ISBC), afin « de renforcer la capacité du secteur bénévole et communautaire de relever les défis de l'avenir et d'améliorer les relations entre le secteur et le gouvernement canadien pour promouvoir leur capacité de servir les citoyens »⁶. Cette Initiative est donc d'une grande importance et revêt une valeur exemplaire. Elle offrait une occasion unique de revoir les rapports entre l'État et le secteur.

L'ISBC n'était pas le fruit du hasard, mais le résultat d'un long travail de mobilisation, relayé par une campagne d'information et de promotion auprès du gouvernement et de la population. Dans la foulée de ces transformations et à la suite des mesures de restriction qui avaient principalement touché les groupes voués à l'action sociale, les organisations bénévoles et communautaires ont cherché de nouvelles stratégies d'action commune. Elles ont opté, dans leurs rapports avec le gouvernement fédéral, pour une stratégie d'action fondée sur la collaboration et la négociation plutôt que sur la confrontation. En 1997, un regroupement d'organisations nationales, appelé table ronde du secteur bénévole, a créé *le groupe d'experts sur la saine gestion et la transparence dans le secteur bénévole* afin d'examiner les pratiques d'imputabilité et de définir des paramètres pour améliorer la saine gestion dans le secteur. Le mandat de ce groupe d'experts était triple : « examiner les pratiques actuelles de gouvernement et de responsabilisation au sein du secteur bénévole, élaborer des lignes directrices et des pratiques visant à promouvoir une conduite et une transparence exemplaires et entreprendre une vaste consultation sur ces propositions »⁷. Ce discours a contribué à améliorer le positionnement du secteur dans l'espace public.

En s'engageant à adopter une gestion axée sur les résultats, transparente et responsable, le secteur bénévole et communautaire modifiait son approche envers le gouvernement. Il s'inscrivait dans le même courant de pensée que le

programme de gestion moderne du gouvernement fédéral et utilisait le discours public à son avantage (Conseil du Trésor, 2000). Le reconnaissant capable d'enrichir ses pratiques, les décideurs politiques ont accueilli favorablement les initiatives du secteur et ont entamé une réflexion sur leurs rapports avec lui. Le gouvernement et le secteur bénévole ont formé des tables conjointes autour de trois thèmes : l'établissement de nouvelles relations, le renforcement des moyens d'action et l'amélioration du cadre réglementaire⁸. Les travaux des tables conjointes ont remporté un tel succès que le gouvernement fédéral et le secteur bénévole et communautaire ont décidé de poursuivre les discussions et de créer l'ISBC.

Les organisations bénévoles et communautaires ont ainsi réussi à susciter leurs propres opportunités à l'intérieur d'un système qui leur était relativement fermé en 1990. En entrevue, les participants ont décrit avec enthousiasme l'ISBC comme «une occasion à saisir», «une opportunité pour rétablir les rapports de force» et «une chance d'être assis à la table de négociation». Toutefois, comme le signale Tarrow, les opportunités sont des «amis capricieux», et les changements produits dans la structure d'opportunités politiques ont eu des effets inattendus, à la fois pour les groupes mobilisés et pour le système politique.

En empruntant le discours de la responsabilisation, le secteur s'ouvrait à la représentation des enjeux du gouvernement. Pour celui-ci, un des éléments principaux de la ges-

tion axée sur les résultats est la gestion de l'information et du savoir. Influencé par le mouvement pour des politiques fondées sur des données probantes, il cherche à accumuler ces dernières, jugeant que l'utilisation efficace des recherches et des analyses est essentielle à la prise de décisions éclairées. Et comme les organisations bénévoles et communautaires participent davantage à l'élaboration et à la mise en œuvre des politiques, il lui importe qu'elles puissent le faire efficacement.

Cette orientation du gouvernement fédéral a influencé non seulement l'agenda de travail mais également la distribution des ressources mises à la disposition de l'ISBC. Après que le rapport *Travailler ensemble : une initiative conjointe du gouvernement du Canada et du secteur bénévole*, publié en 1999, eut souligné l'importance du savoir et défini le renforcement des capacités dans ce domaine comme un des champs d'action prioritaires⁹, le gouvernement fédéral a annoncé l'attribution de 94,6 millions de dollars à l'ISBC, dont 35 millions pour le renforcement des moyens d'action du secteur bénévole et communautaire et 28,5 millions pour sa participation à l'élaboration des politiques ministérielles¹⁰. En août 2001, 11,6 millions de dollars supplémentaires ont été mis de côté pour financer des projets relevant de ce dernier volet. Les ressources mises à la disposition des organisations bénévoles et communautaires étaient donc destinées surtout au développement de leur capacité de collaborer à la définition de politiques. Tel était bien le sens de la déclaration de la ministre Lucienne

Robillard : «ces projets aideront le secteur à être mieux en mesure d'influencer le processus d'élaboration des politiques du gouvernement du Canada. C'est un pas important vers notre objectif à long terme qui consiste à permettre au secteur bénévole et communautaire de participer pleinement aux travaux du gouvernement»¹¹.

Il s'agissait d'un changement notable dans l'orientation des programmes gouvernementaux de financement. Durant les années 1980, le gouvernement fédéral avait créé une série de programmes de soutien à l'action sociale et encourageait la mobilisation de l'action collective autour des questions identitaires (Pal, 1993; Jenson et Phillips, 1996). Depuis le début des années 1990, il privilégiait plutôt le financement de projets portant sur des enjeux liés aux politiques gouvernementales. Or, les nouveaux engagements financiers du gouvernement dans le développement de la recherche et de l'analyse au sein des groupes bénévoles et communautaires ne pouvaient manquer d'influencer l'orientation de leurs activités. En mettant des sommes destinées à des fins précises à la disposition d'organisations aux ressources limitées, le gouvernement influençait l'utilisation de ces dernières. La littérature atteste que la disponibilité des ressources a un impact sur les formes organisationnelles et les formes de représentation adoptées par les groupes (Minkoff, 1994 : 136).

Mais la question des ressources ne suffit pas à expliquer le recours croissant des organisations à un

répertoire d'action fondé sur la science. Les groupes demeurent en effet maîtres de leurs décisions. Il faut donc voir une stratégie dans le choix de cette forme d'action. La majorité des organisations qui investissent dans la science y voient de toute évidence un moyen de faire avancer leurs revendications par la recherche et l'analyse : « nous avons appris très tôt dans le processus que nous avons besoin de la recherche afin d'organiser les enjeux qui étaient soulevés », a reconnu un représentant d'une organisation bénévole nationale membre de l'Initiative (entretien, 13 décembre 2002). Les groupes développent consciemment cette capacité pour acquérir de la crédibilité. Ils perçoivent donc l'accroissement des ressources disponibles comme une opportunité politique, l'occasion d'accroître leur présence et leur force sur la scène politique. Cinq d'entre eux veulent utiliser cette opportunité et le financement disponible pour intervenir dans de nouveaux domaines. « Il faut avoir une vision à long terme et choisir les meilleurs pas incrémentaux afin d'atteindre son but [...] Ce ne sont plus les coalitions centrées autour

d'un enjeu spécifique qui donnent les meilleurs résultats », a fait remarquer un membre d'une organisation bénévole nationale (entretien, 5 août 2002). L'appropriation des outils de recherche va donc permettre aux organisations d'étendre leur champ d'action et d'accroître leur capacités matérielles et organisationnelles.

Répertoires d'action : entre raison et passion

L'adoption d'un modèle axé sur l'élaboration de politiques, qui privilégie les connaissances accumulées au gré de la pratique et accorde une primauté au savoir fondé sur les analyses et les recherches, en particulier sur l'évaluation de programmes et de projets, a un impact important sur les répertoires d'action des groupes. En soutenant l'acquisition de ce type de capacité, le gouvernement encourage le développement d'un savoir, de compétences et de comportements qu'il juge nécessaires à la construction de politiques (Phillips, 2001). Ses programmes de financement valorisent l'expertise comme source d'action, au détriment de l'action fondée sur le savoir expérientiel. Sa vision d'une politique basée sur des données probantes repose sur un modèle rationnel qui privilégie des techniques scientifiques rigoureuses. Ce modèle ne correspond pas nécessairement à la réalité des organisations bénévoles et communautaires qui se veulent dynamiques, ouvertes, à l'écoute de leurs membres : la participation de ces derniers fonde au moins partiellement leur prise de décisions. Il entraîne un changement de cap sur le plan de l'organisation et de la structure de représentation, et modifie les répertoires d'action et la dynamique

des groupes. La nouvelle stratégie transforme les paramètres de l'action, non sans engendrer des contradictions nombreuses.

Devant les nouvelles exigences du processus politique, la complexification des enjeux et la nécessité d'acquérir des compétences pour participer efficacement au processus, les organisations modifient leur positionnement. En particulier, elles accroissent leurs budgets de recherche. Le développement d'une expertise entraîne systématiquement un déplacement de ressources vers les activités de recherche et d'analyse. On embauche du personnel qualifié pour mener les études. Ce personnel a des compétences différentes de celles qu'on recherchait auparavant. Il y a reconfiguration des structures administratives. Le style de gestion se transforme. La nature même des organisations change : l'une d'elles a noté qu'elle avait davantage besoin de chercheurs, plutôt que de travailleurs sociaux comme auparavant.

Il convient de souligner que, dans la majorité des cas, ce sont des organisations bien établies et œuvrant à l'échelle nationale qui reçoivent du financement dans le cadre des programmes axés sur la capacité de contribuer aux décisions politiques¹². Les organisations qui travaillent à l'échelle locale ne sont pas visées. Les programmes favorisent de grandes organisations reconnues sur la scène politique et les rapproche du pôle décisionnel. Avec ces changements, on peut s'attendre à une véritable professionnalisation du politique. D'ailleurs, plus de la moitié des organisations nationales

interrogées se sont bureaucratisées au cours des dernières années.

Cette bureaucratisation a des effets notables sur le rapport entre les organisations et leurs membres. Des modes de représentation plus conservateurs et plus traditionnels apparaissent. Ce changement a des implications pour l'action sociale. Plusieurs organisations ont consciemment délaissé les modes d'action non traditionnels afin de tirer parti des possibilités créées par l'ISBC. Pour elles, il importait d'exploiter toutes les occasions ouvertes par la consolidation de leurs relations avec le gouvernement ces dernières années. Puisque le discours du gouvernement discréditait l'action sociale, elles ont décidé d'investir dans le développement de rapports constructifs avec l'État¹³. Deux organisations ont reconnu que la contestation du gouvernement les mettait mal à l'aise car elles subissaient une pression informelle de la part d'autres organisations qui avaient investi beaucoup d'énergie et d'efforts dans la création de l'ISBC.

Ainsi, au lieu de multiplier les formes d'interactions entre le gouvernement et le secteur bénévole comme certains l'espéraient, l'Initiative a eu pour effet de centraliser les échanges au sein de ses structures. Quelques organisations ont souligné que certains départements gouvernementaux refusaient catégoriquement de traiter de questions relatives au secteur, alléguant que l'Initiative était maintenant l'espace institutionnel où elles pouvaient faire valoir leurs intérêts. Certaines sont allées jusqu'à dire

que l'ISBC a ainsi fait taire le secteur en le tenant occupé à d'autres tâches et en délégitimant l'action sociale. Le refus du gouvernement fédéral de discuter de façon conjointe avec les organisations bénévoles de questions reliées au financement et à l'action sociale — priorité de beaucoup d'organisations locales — a envoyé à plusieurs le message que ces formes d'action étaient moins prioritaires. Pour les organisations, ce refus limite la possibilité d'influencer le gouvernement et de redorer l'image de l'action sociale. Parmi les organisations interrogées, 22 considèrent aujourd'hui que l'Initiative a été une occasion ratée, précisément parce qu'elle a fait silence sur le rôle de l'action sociale.

Un des résultats de l'ISBC a été d'amener beaucoup d'organisations à centrer leur énergie sur l'État et à refléter les priorités du gouvernement, les ressources mises à la disposition des organisations étant accordées à des projets jugés prioritaires par les ministères. Les organisations se sont ainsi investies dans des champs de recherche qui ne correspondaient pas forcément aux besoins de leurs membres. Elles se sont surtout occupées des enjeux proprement décisionnels.

Le développement de l'expertise analytique et scientifique au sein des organisations de la société civile a donc un impact sur leur champ d'action sociale. Il encourage une logique d'action fondée sur la raison plutôt que sur la passion. Puisant davantage dans les analyses et les recherches, les organismes communautaires et béné-

voles s'appuient de moins en moins sur des arguments moraux et sur des valeurs. Certes, la science n'est pas neutre, et les organisations peuvent l'utiliser pour faire valoir leur position; mais cette pratique se distingue des formes d'action privilégiées dans les années 1980 par le fait qu'elle est de moins en moins fondée sur la participation active des membres à l'élaboration des priorités et des positions. Les groupes membres ont manifesté de l'insatisfaction. En entretien, ils se sont dits inquiets de la transformation des rapports entre les organisations : les approches se font plus directives au lieu de circuler de la base jusqu'au sommet; les priorités de recherche et l'agenda politique sont éloignés des préoccupations quotidiennes; le savoir — plus complexe — pénètre difficilement dans la communauté. Les organisations ne s'affirment plus sur la scène politique par leur nombre — leur rapport de force — mais par leurs chiffres. Elles s'éloignent du terrain.

Ces tensions internes ne sont pas négligeables. Il existe une véritable intériorisation des règles d'action et des normes gouvernementales en matière de participation politique. En s'éloignant de leur base, les organisations s'écartent des préoccupations de leurs membres. Les organismes bénévoles et communautaires sont en fait tiraillés entre les exigences associées aux programmes de financement et le désir de rester fidèles à leurs membres et à leurs besoins. Dans ce contexte, quelques organisations locales se sont détachées de leur regroupement national depuis quelques années. Or, le manque de res-

sources oblige les organisations locales à compter davantage sur leurs porte-parole nationaux pour jouer le rôle d'agents sociaux, mais ces derniers ne s'intéressent pas aux enjeux à long terme. « Il y a une disjonction entre les enjeux importants sur la scène nationale et ceux de notre réalité quotidienne », déplore un membre d'une organisation locale (entretien, 2 septembre 2002).

Ce détachement peut entraîner la désaffection des membres. Dans un geste assez symbolique, un groupe a décidé de ne plus verser de cotisations à son organisation nationale, son conseil d'administration n'y voyant pas d'avantages directs. On préférerait que l'argent soutienne des initiatives locales et réponde aux besoins de la communauté. Bien que ce ne soit pas une pratique courante, il n'en demeure pas moins qu'on commence à sentir une insatisfaction à l'égard de la représentation des organismes sur la scène nationale.

Structure de représentation

Par sa nature même, l'ISBC a eu un impact concret sur la pratique des

groupes. Destinée à structurer et à renforcer la collaboration entre le gouvernement et le secteur bénévole et communautaire, l'Initiative a orienté et cimenté leurs rapports quotidiens. Le développement de l'expertise et de la capacité d'intervention dans le champ des politiques a exercé une influence au plan organisationnel mais également modifié la structure de représentation des groupes dans la société. En multipliant les contacts avec les ministres, les sous-ministres et les chefs de programmes, l'Initiative a accru la visibilité du secteur bénévole et communautaire au sein du gouvernement fédéral. Plusieurs organismes ont obtenu un accès privilégié au gouvernement et acquis une influence réelle au niveau élevé où se prennent les décisions politiques. Mais cet accès est demeuré limité à un petit cercle.

En accordant de la crédibilité aux acteurs qui possèdent un savoir, le gouvernement crée des possibilités d'action pour certaines organisations au détriment des autres. Dans le cas de l'ISBC, le processus de « sélectivité institutionnelle » (Wisler et Giugni, 1996) a favorisé les grandes organisations nationales bureaucratisées détentrices d'un savoir technique au détriment des petites organisations locales. Ce mode d'action n'étant pas accessible à toutes les organisations, les petites ont été désavantagées, faute d'avoir les ressources financières et humaines nécessaires pour développer ce pan de leurs activités. Il n'y a donc pas eu démocratisation du processus politique, les décideurs politiques s'entourant d'un cercle limité de groupes dotés d'un certain savoir.

Près de la moitié des groupes interrogés a soutenu que quelques organisations nationales avaient réussi à influencer le processus de négociation entre le gouvernement et le secteur bénévole et communautaire de façon significative. « Certains enjeux se sont réglés dans les coulisses [...] Certains groupes qui ne siégeaient pas à la table conjointe influençaient l'agenda », a dit un représentant d'une organisation locale (entretien, 21 mars 2003).

L'espace politique est donc largement occupé par de grandes organisations nationales dotées des ressources nécessaires à la recherche. Les petites organisations ont certes leur mot à dire dans le processus décisionnel, mais le poids de l'expertise a tendance à l'emporter, et elles se retrouvent marginalisées.

La reconfiguration des relations entre le secteur bénévole et communautaire et le gouvernement fédéral a fait apparaître des lignes de clivages entre les grandes organisations bénévoles bien établies et les petites organisations locales. L'expérience de l'ISBC a renforcé une élite proche du pôle décisionnel, tout en révélant la disjonction entre la réalité quotidienne des organisations de terrain et celle des organisations nationales, dont le leadership est maintenant contesté, ainsi que l'orientation de l'action stratégique. Ces tensions aboutissent à une remise en question de l'identité du secteur bénévole et communautaire, dont la construction passe pourtant pour l'un des succès de l'ISBC. Des tensions internes de plus en plus intenses laissent en effet entrevoir des différences fondamentales entre les

organisations bénévoles et les organisations communautaires. Les propos d'un membre d'une organisation locale reflètent cet inconfort : « Je ne comprends pas pourquoi on utilise le terme secteur bénévole. [...] s'il n'en tenait qu'à nous, on laisserait tomber entièrement le terme bénévole pour celui de secteur communautaire. On est pris avec cette terminologie un peu par défaut, parce qu'on a acquis de la visibilité avec ce nom bien avant qu'on nous demande notre avis » (entretien, 28 novembre 2002). L'image créée par les grandes organisations bureaucratiques qui ont dominé les discussions et façonné les rapports avec le gouvernement fédéral est contestée. Les organisations communautaires prennent leurs distances par rapport au modèle d'interaction institutionnalisé centré sur la négociation et les ententes entre élites. Elles préfèrent un modèle d'action enraciné dans la communauté, où les besoins de la collectivité définissent les priorités et fondent la politique et les pratiques.

Ces tensions existaient déjà au sein du secteur bénévole et communautaire, mais elles étaient masquées par l'efficacité de la mobilisation du secteur bénévole. Le travail de lobbying de la table ronde du secteur bénévole, regroupant des organisations bénévoles nationales de divers sous-secteurs, a donné une illusion d'unité. Or cette table ronde était dominée par des organisations situées à Ottawa, près du pouvoir, et très peu de petites organisations y étaient représentées. Ce déséquilibre n'est devenu un enjeu que lorsque la table ronde a commencé à exercer de l'influence au

nom de l'ensemble du secteur. En créant des opportunités pour ces grandes organisations bureaucratisées, l'ISBC a mis en relief des divisions qui existaient déjà et ranimé des antagonismes entre groupes établis jouissant d'un accès facile aux ressources et au processus politique, et groupes désireux d'accéder au pouvoir sans suivre nécessairement les règles du jeu fixées par l'État.

Conclusion

Dans cet article, nous avons tenté de décrire les nouveaux rapports qui se dessinent entre le gouvernement fédéral et le secteur bénévole depuis quelques années. Dans le contexte du mouvement vers l'élaboration de politiques fondées sur des faits probants, nous avons accordé une attention particulière à la place de la science au sein des organisations bénévoles et communautaires et à la manière dont elle redéfinit les rapports entre le savoir, le pouvoir et l'action. L'Initiative sur le secteur bénévole et communautaire a ouvert des possibilités dans ce contexte, en augmentant la visibilité et la crédibilité du secteur et en canalisant des ressources pour soutenir sa participation à l'élaboration des politiques publiques. L'intérêt que l'ISBC et le gouvernement fédéral ont accordé à la capacité du secteur en matière de politiques a orienté les organisations vers des formes d'action enracinées dans l'analyse et la recherche.

Toutefois, les « opportunités » étant des « amies capricieuses », elles ont également contraint les groupes à certaines formes d'ac-

tion. En écartant les enjeux relatifs à l'action sociale et au financement, et en donnant priorité au savoir spécialisé dans l'élaboration des politiques publiques, l'ISBC a dévalué les répertoires d'action basés sur la mobilisation collective et l'action sociale. Les opportunités ainsi saisies — ou non saisies — par les organisations ont transformé les formes d'action collective jugées légitimes, créant ainsi des tensions à l'interne, au niveau organisationnel, et à l'externe, au niveau de la structure de représentation. Sur le plan organisationnel, les grandes organisations nationales se sont bureaucratisées, adoptant des pratiques professionnelles et se rapprochant davantage du pouvoir politique. La désapprobation de leurs membres, qui souhaitaient que leur organisation nationale transmette leurs préoccupations locales sur la scène nationale et non l'inverse, a créé des tensions internes. Par ailleurs, l'influence grandissante de quelques organisations nationales influentes et proches du pôle décisionnel commence tranquillement à susciter des protestations, car les groupes locaux se rendent compte qu'ils ont perdu leur rapport de force. Il s'ensuit que l'image du secteur bénévole — responsable, transparent, et bon gestionnaire — qui s'est dégagée de l'Initiative commence à être contestée par des groupes locaux communautaires qui se définissent comme des agents de transformation sociale, proches des besoins de la collectivité. L'apparition graduelle de poches de résistance soulève la possibilité qu'on ne soit pas en présence d'un mais bien de deux secteurs différents, qui s'identifient

Savoir, pouvoir et pragmatisme : l'expertise au service de l'action sociale

144

à des valeurs distinctes, et qui réclament, chacun à sa manière, une plus grande place dans le processus : le secteur bénévole et le secteur communautaire.

Rachel Laforest
School of Policy Studies
Queen's University
Kingston, Ontario

Michael Orsini
Département de science politique
Université d'Ottawa, Ontario

Notes

- ¹ Les organisations ont été sélectionnées en fonction de leur représentativité eu égard à leur secteur d'activité. L'échantillon comprenait des organisations de divers sous-secteurs, santé, services sociaux, arts et loisirs notamment.
- ² Exceptions notables : Ayres, 1998; Smith, 1999; Jenson et Papillon, 2000; Orsini, 2002.
- ³ «The concept of political opportunity emphasizes resources external to the group — unlike money or power — that can be taken advantage of by weak or disorganized challengers. Social movements form when ordinary citizens, sometimes encouraged by leaders, respond to changes in opportunities that lower the cost of collective action,

reveal potential allies and show where elites and authorities are vulnerable.»

- ⁴ Adaptation de Tarrow, 1998 : 77-80. La reconceptualisation de Tarrow représente un ajout à la littérature, qui n'identifiait auparavant que quatre dimensions. Voir également McAdam, 1996 : 27.
- ⁵ Les organisations bénévoles et communautaires portaient l'étiquette de « special interest groups ». Elles étaient critiquées avec véhémence par les parlementaires, les fonctionnaires et les médias, qui prétendaient qu'elles ne pouvaient défendre l'intérêt public puisqu'elles étaient principalement motivées par leurs propres intérêts. Ce discours a eu un impact direct sur la volonté de l'État de les soutenir financièrement. Voir Jenson et Phillips, 1996; Dobrowolsky, 1998.
- ⁶ Pour en savoir davantage sur l'ISBC, consulter <http://www.vsi-isbc.ca/>.
- ⁷ Pour en savoir plus sur les travaux de ce groupe d'experts, consulter <http://www.vsr-trsb.net/pagvs/homepagef.htm>.
- ⁸ Gouvernement du Canada et secteur bénévole, 1999 : http://www.vsi-isbc.ca/fr/reports_wt_exec.cfm.
- ⁹ Gouvernement du Canada et secteur bénévole, 1999 : <http://www.vsi-isbc.ca/fr/reports.cfm>.
- ¹⁰ Une des principales initiatives mises de l'avant par le gouvernement fédéral est le programme sur la Participation du secteur à l'élaboration des politiques ministérielles (PSEPM). Afin d'améliorer le dialogue sur les politiques avec divers ministères et organismes gouvernementaux, ce programme vise à permettre aux organisations bénévoles et communautaires de mener des études de cas, de faire l'évaluation de projets et programmes existants et de réaliser des projets de recherche. Chaque initiative financée en vertu de ce programme est mise en œuvre en partenariat avec un ministère afin de permettre aux organisations d'amorcer des discussions sur le développement de politiques avec ce dernier. Ce programme vise également à encourager la dissémination et l'échange d'information entre les acteurs de la société civile afin de développer des réseaux de connaissances et de savoirs qui leur permettront de

développer leur expertise. Les critères de sélection des récipiendaires sont notamment la bonne gouvernance, l'imputabilité et la représentativité.

- ¹¹ Fiche d'information « Le gouvernement du Canada et le secteur bénévole et communautaire font équipe », 8 août 2001. http://www.tbs-sct.gc.ca/media/nr-cp/2001/0808_f.asp.
- ¹² Pour une liste des projets financés, voir http://www.vsi-isbc.ca/fr/policy_projects.cfm.
- ¹³ On entend couramment des commentaires comme celui-ci : « les groupes ne doivent pas s'abaisser à l'action sociale; ils doivent faire valoir leur position, mais basée sur les données probantes » (entretien avec fonctionnaire, 23 octobre 2002). Les propos d'un « analyste principal » (cités par Harvie, 2002) vont dans le même sens : « l'action sociale est distincte de l'analyse. Elle ne déclare pas ses biais et sa crédibilité est incertaine. Les groupes qui font de l'action sociale ont un moins grand rôle à jouer dans l'élaboration des politiques que les groupes qui font de l'analyse ».

Bibliographie

- AYRES, Jeffrey. 1998. *Defying Conventional Wisdom : Political Movements and Popular Contention against North American Free Trade*. University of Toronto Press.
- BROCK, Kathy L. 2001. « State, society and the third sector : Changing to meet new challenges », *Journal of Canadian Studies*, 35, 4.
- COHEN, Jean. 1983. « Rethinking social movements », *Berkeley Journal of Sociology*, XXVII.
- CONSEIL DU TRÉSOR. 2000. *Des résultats pour les Canadiens et les Canadiennes : un cadre de gestion pour le gouvernement du Canada*. Gouvernement du Canada. http://www.tbs-sct.gc.ca/res_can/rc_f.asp
- DOBROWOLSKY, Alexandra. 1998. « Of "special interest": Interest, identity and feminist constitutional activism », *Canadian Journal of Political Science*, XXXI, 4.

- DOBROWOLSKY, Alexandra. 2000. *The Politics of Pragmatism: Women, Representation and Constitutionalism in Canada*. Oxford University Press.
- EISINGER, Peter. 1993. « The conditions of protest behaviour in American cities », *American Political Science Review*, 67.
- FISCHER, Frank. 1996. *Evaluating Public Policy*. Chicago, Nelson-Hall.
- GOVERNEMENT DU CANADA et SECTEUR BÉNÉVOLE. 1999. *Travailler ensemble : une initiative conjointe du gouvernement fédéral et du secteur bénévole : Rapport des Tables conjointes*. Août. http://www.vsi-isbc.ca/fr/reports_wt_exec.cfm (voir aussi <http://www.vsi-isbc.ca/fr/reports.cfm>).
- HAAS, Peter M. 1992. « Introduction : Epistemic communities and international policy coordination », *International Organization*, 46, 1.
- HARVIE, Betsy A. 2002. *La réglementation de l'action sociale dans le secteur bénévole. Les problèmes actuels et quelques solutions possibles*. Janvier. http://vsi-ibsc.ca/eng/working_groups/advocacy.
- INGLEHART, Ronald. 1977. *The Silent Revolution: Changing Values and Political Styles among Western Publics*. Princeton, Princeton University Press.
- JENSON, Jane. 1994. « Commissioning ideas: Representation and royal commissions », dans Susan D. PHILLIPS, éd. *How Ottawa Spends 1994-95: Making Change*. Ottawa, Carleton University Press.
- JENSON, Jane, et Martin PAPILLON. 2000. « Challenging the citizenship regime: The James Bay Cree and Transnational Action », *Politics and Society*.
- JENSON, Jane, et Susan PHILLIPS. 1996. « Regime shift: New citizenship practices in Canada », *International Journal of Canadian Studies*, 14.
- KITSCHOLT, Herbert. 1986. « Political opportunity structures and political protest: Anti-nuclear movements in four democracies », *British Journal of Political Science*, 16.
- KRIESI, Hanspeter. 1995. « The political opportunity structure of new social movements: Its impact on their mobilization », dans J. Craig JENKINS et Bert KLANDERMANS, éd. *The Politics of Social Protest: Comparative Perspectives on States and Social Movements*. Minneapolis, University of Minnesota Press.
- MCADAM, Doug. 1996. « Conceptual origins, current problems, future directions », dans Doug MCADAM, John D. MCCARTHY et Mayer N. ZALD. *Comparative Perspectives on Social Movements: Political Opportunities, Mobilizing Structures and Cultural Framings*. Cambridge, Cambridge University Press.
- MCADAM, Doug, John D. MCCARTHY et Mayer N. ZALD. 1996. *Comparative Perspectives on Social Movements: Political Opportunities, Mobilizing Structures and Cultural Framings*. Cambridge, Cambridge University Press.
- MELUCCI, Alberto. 1985. « The symbolic challenge of contemporary movements », *Social Research*, 52, 4.
- MEYER, David S., et Suzanne STAGGENBORG. 1996. « Movements, countermovements, and the structure of political opportunity », *American Journal of Sociology*, 101, 6: 1628-1660.
- MINKOFF, Debra C. 1994. « The institutional structuring of organized social action, 1955-1985 », *Research in Social Movements, Conflicts and Change*, 17.
- OFFE, Claus. 1985. « New social movements: Challenging the boundaries of institutional politics », *Social Research*, 52, 4.
- OFFERLÉ, Michel. 1994. *Sociologie des groupes d'intérêt*. Paris, Montchrestien.
- ORSINI, Michael. 2002. « The politics of naming, blaming and claiming: HIV, hepatitis C and the emergence of blood activism in Canada », *Canadian Journal of Political Science*, XXXV: 3.
- PHILLIPS, Susan. 2001. « More than stakeholders: Reforming state-voluntary sector relations », *Journal of Canadian Studies*, 35, 4.
- PLOUFFE, Louise. 2000. « Tisser des liens entre les politiques et la recherche », *ISUMA*, 1, 1.
- PRESTHUS, Robert. 1973. *Elite Accommodation in Canadian Politics*. New York, Cambridge University Press.
- PROJET DE RECHERCHE SUR LES POLITIQUES. 2003. « Un nouveau monde de risque », *Horizons*, 6, 1. http://policyresearch.gc.ca/page.asp?pagenm=v5n3_art_01&langcd=F.
- SCHARPF, Fritz W. 1997. *Games Real Actors Play: Actor-Centered Institutionalism in Policy Research*. Boulder, Colorado, Westview.
- SMITH, Miriam. 1999. *Lesbian and Gay Rights in Canada: Social Movements and Equality Seeking*. Toronto, University of Toronto Press.
- TARROW, Sidney. 1994. *Power in Movement: Social Movements, Collective Action and Politics*. Cambridge, Cambridge University Press.
- TARROW, Sidney. 1996. « States and opportunities: The political structuring of social movements », dans Douglas MCADAM et al., éd. *Comparative Perspectives on Social Movements*. Cambridge, Cambridge University Press.
- TARROW, Sidney. 1998. *Power in Movement: Social Movements and Contentious Politics*. Cambridge, New York, et Melbourne, Cambridge University Press. N. B. 2^e édition de Tarrow, 1994.
- WISLER, Dominique, et Marco G. GIUGNI. 1996. « Social movements and institutional selectivity », *Sociological Perspectives*, 39, 1: 85-109.
- ZALD, Mayer, et John MCCARTHY, éd. 1990. *Social Movements in an Organizational Society: Collected Essays*. New Brunswick, N. J., Transaction Books.