
Les acteurs et les réseaux de l'institutionnalisation : la mise en œuvre contingente d'une politique de gouvernance

*Actors and networks in the institutionalisation process: contingency in the
implementation of governance policies*

Deena White



Édition électronique

URL : <http://journals.openedition.org/sociologies/10282>

ISSN : 1992-2655

Éditeur

Association internationale des sociologues de langue française (AISLF)

Référence électronique

Deena White, « Les acteurs et les réseaux de l'institutionnalisation : la mise en œuvre contingente d'une politique de gouvernance », *SociologieS* [En ligne], Dossiers, Le changement institutionnel, mis en ligne le 27 février 2019, consulté le 07 mai 2019. URL : <http://journals.openedition.org/sociologies/10282>

Ce document a été généré automatiquement le 7 mai 2019.



Les contenus de la revue *SociologieS* sont mis à disposition selon les termes de la Licence Creative Commons Attribution - Pas d'Utilisation Commerciale - Pas de Modification 3.0 France.

Les acteurs et les réseaux de l'institutionnalisation : la mise en œuvre contingente d'une politique de gouvernance

Actors and networks in the institutionalisation process: contingency in the implementation of governance policies

Deena White

Introduction ¹

- 1 Comment comprendre la dynamique qui produit, ou non, du changement lors du processus d'institutionnalisation d'une politique de gouvernance publique ? Le caractère pluriel et dynamique plutôt que monolithique et stable des institutions est aujourd'hui communément reconnu (Meyer & Rowan, 1977 ; Bonny & Demailly, 2012). L'évolution de la conceptualisation des institutions dans ce sens a été sans doute influencée par des transformations sociopolitiques intégrant des injonctions à la participation citoyenne aux institutions et à la gouvernance en partenariat avec des acteurs du marché et de la société civile, pratiques qui complexifient la configuration des acteurs et les interactions au sein des espaces locaux où se produit concrètement le changement institutionnel. Cette dynamique nous mène à vouloir réexaminer les processus qui génèrent de la contingence dans l'institutionnalisation des politiques publiques, en recourant à deux études de cas de la mise en œuvre d'une politique de gouvernance de partenariat entre l'État et les organismes de la société civile au Québec.
- 2 Plus particulièrement, nous explorerons les microprocessus de la mise en œuvre, ces interactions qui sous-tendent des moments potentiellement transformateurs dans une dynamique institutionnelle continue et qui peuvent ainsi contribuer à rendre compte de la contingence. Pour ce faire, cet article se concentre sur les acteurs et leurs stratégies,

telles qu'elles se jouent sur des terrains divers du déploiement de la politique. En nous appuyant sur la vaste littérature consacrée à l'élaboration et la mise en œuvre des politiques (par exemple Sabatier, 1988 ; Marin & Mayntz, 1991 ; Lascoumes, 1996 ; Rhodes, 1997), nous proposons un concept d'acteur stratégique enraciné dans des réseaux qui dépassent les espaces propres à la mise en œuvre de la politique et dans des enjeux qui peuvent préexister aux processus déclenchés par son adoption. L'ambition du présent article est ainsi de dépasser les conceptualisations des processus d'institutionnalisation comme une affaire d'« agents » dont les actions sont déterminées par la dynamique du champ dans lequel ils agissent, ainsi que des approches axées sur l'action sans acteurs, telles qu'on les retrouve dans la littérature portant sur les jeux cognitifs (par exemple Boltanski & Thévenot, 1991 ; Cefaï, 2016) ou sur le travail institutionnel (par exemple Lawrence *et al.*, 2009). Nous illustrerons, par la voie de deux études de cas, la façon dont des acteurs-réseaux (Latour, 2014), plus ou moins étrangers aux processus d'institutionnalisation en question, arrivent à décentrer le contexte local et l'institution elle-même comme cadres principaux des processus d'institutionnalisation des politiques.

Les acteurs-réseaux sur les terrains de la mise en œuvre d'une politique

- 3 La grille de lecture du changement institutionnel proposé dans cet article renvoie à trois partis pris théoriques forts. Elle propose tout d'abord une conception de l'acteur qui n'est ni l'agent surdéterminé par des prédispositions incorporées, par des rapports de domination propres à un champ donné ou par des normes institutionnelles, ni l'« entrepreneur » individualisé et solitaire, mais plutôt un acteur-réseau, constitué à travers un ensemble de liens d'ordres multiples qui se cristallisent sous forme d'identités collectives se rapportant les unes aux autres.
- 4 Pour attirer l'attention sur les acteurs, les théoriciens récents cherchant à mieux rendre compte du changement institutionnel proposent le concept de « l'entrepreneur institutionnel », doté d'habiletés exceptionnelles, sans lesquelles il faudrait présumer la reproduction institutionnelle perpétuelle comme dans une vision classique du champ (DiMaggio, 1988 ; Fligstein, 1997 ; Hardy & McGuire, 2008 ; Fligstein & McAdam, 2011). Mais cette conception de l'acteur comme entrepreneur stratégique penche trop dans le sens inverse de l'acteur contraint par l'institution et motivé par sa socialisation, sans éclairer pour autant l'émergence de ses stratégies spécifiques. Celles-ci n'ont pas leur origine dans les aptitudes rares de l'acteur compétent, mais possèdent plutôt une assise collective et sociale, moins dans un habitus lointain et bien sédimenté que dans des liens sociaux actifs et engageants. L'acteur situé est ainsi animé par son positionnement dans une constellation plus complexe de relations que celles encadrées par un champ d'action donné (Cefaï, 2015 ; White H. *et al.*, 2007 ; White H., 2008). Ses stratégies trouvent leurs motivations dans ce réseau.
- 5 Dès lors, les acteurs peuvent être non seulement porteurs de logiques différentes (Thornton *et al.*, 2012 ; Cloutier & Langley, 2013 ; Boltanski & Thévenot, 1991) et de répertoires différents d'actions et de formes de « travail institutionnel » (Hargrave & Van de Ven, 2006), mais porteurs de mondes différents (Cefaï, 2015). Ils n'abandonnent pas leurs définitions de soi, ni leurs positionnements, ni les enjeux, les projets et les luttes qui contribuent à constituer leur identité au sein d'un ou plusieurs réseaux donnés. Ainsi,

selon la conception mise de l'avant dans cet article, l'acteur est façonné par l'interaction entre son positionnement dans une constellation complexe et dynamique de réseaux, d'une part et d'autre part, les terrains différents qu'il fréquente et où il se trouve à déployer cette identité. La mise en œuvre d'une politique est dès lors comprise comme se produisant dans le cadre des actions situées d'acteurs-réseaux et orientée par les luttes identitaires entre ceux-ci.

- 6 Enfin, il serait toujours tentant de comprendre les terrains de l'implémentation d'une nouvelle politique en recourant au concept traditionnel de champ. L'une des limites d'une telle approche est cependant de considérer que la dynamique qui fait évoluer le champ est essentiellement interne à celui-ci et qu'elle est déterminée par la structuration des rapports qui le constituent. Le concept de « champ d'action stratégique », tel que proposé par Neil Fligstein et Doug McAdam, invite pour sa part à la prise en compte de la nature « labile » ou poreuse des frontières du champ puisque ce dernier est envisagé comme encastré dans tout un réseau dynamique de champs interdépendants (Fligstein & McAdam, 2011). Cependant, tout comme pour sa conception de l'acteur stratégique « entrepreneurial », celle du champ d'action stratégique est selon nous inadéquate. Elle met l'accent sur la mutualité des interactions et sur une définition commune du champ, de ses objectifs et des règles et rapports qui le constituent (*Ibid.*, p. 3). Nous proposons de relativiser cette mutualité et ces ententes (tacites ou non) en reconnaissant qu'elles existent, mais de façon instable et en concurrence avec des rapports à d'autres acteurs et avec des projets et des règles de jeu plus ou moins externes. Pour cette raison, nous conceptualisons les espaces locaux et diversifiés de la mise en œuvre d'une politique comme autant de terrains d'actions situées, propices au déploiement de stratégies dont les assises et les motivations des acteurs peuvent cependant être externes.
- 7 Les études de cas proposées dans le présent article, qui traitent de la mise en œuvre d'une politique de partenariat entre l'État et les acteurs de la société civile au Québec dans les années 2000, illustrent comment cette grille de lecture permet de capter des aspects autrement cachés de la dynamique d'institutionnalisation observée sur le terrain. De 2003 à 2005, nous avons dirigé les processus de collecte et d'analyse des données d'une équipe d'évaluation qualitative et participative sur huit terrains de la mise en œuvre de la Politique de reconnaissance et de soutien de l'action communautaire autonome (Gouvernement du Québec, 2001), qui visaient à répondre aux questions suivantes : comment expliquer les actions ou l'absence d'action, les avancées et les blocages, les décisions et les non-décisions dans des contextes divers, qui peuvent contribuer à expliquer les différences observables entre secteurs dans l'institutionnalisation de cette politique partenariale ? Les données provenaient d'entretiens approfondis avec les acteurs clés, soit les fonctionnaires ministériels et les représentants des regroupements d'organismes concernés dans différents secteurs d'action publique et civique. Cette recherche s'est appuyée sur un cadre d'analyse des nouvelles formes de gouvernance (Rhodes, 1997 ; Jessop, 1999 ; Merrien, 1999 ; Baron, 2003 ; Hamel & Jouve, 2006) et ne s'est pas attardée sur la question des origines des retombées diverses d'une même politique, au-delà de la contextualisation historique de la dynamique propre à chaque secteur.
- 8 Cet article se fonde sur une analyse secondaire de ces données, telles que synthétisées dans deux rapports (Garon *et al.*, 2007 ; White *et al.*, 2008). Pour cette nouvelle analyse, nous avons mobilisé les concepts d'acteur-réseau, d'identité et de motivations exogènes afin d'expliquer les réverbérations spécifiques de cette politique dans deux secteurs différents. Ainsi, il ne s'agit pas d'une nouvelle reconstruction de deux cas de la mise en

œuvre de la politique à partir des entretiens originaux, mais d'une réanalyse des récits détaillés de ces cas, à l'aide d'une nouvelle grille. Cette analyse nous amène à conclure sur l'idée que, sans prendre en considération la colonisation des terrains de mise en œuvre de la politique par des rapports et enjeux propres à des réseaux qui dépassent les frontières de la politique considérée, l'explication des processus et résultats institutionnels contingents demeurerait partielle.

- 9 Dans les prochaines sections, nous présenterons d'abord la politique intitulée *L'action communautaire : une contribution essentielle à l'exercice de la citoyenneté et au développement social du Québec* (Gouvernement du Québec, 2001), avant d'explorer sa mise en œuvre dans deux secteurs d'action publique qui illustrent le rôle complexe des acteurs dans la production du caractère contingent de l'implémentation des politiques.

Une politique de gouvernance des partenariats entre État et la société civile

- 10 À l'époque de la nouvelle gestion publique (NGP), de la gouvernance en réseau et du partenariat, les politiques dites de gouvernance sont à la mode (Lascoumes, 1996 ; Peters & Pierre, 1998 ; Muller, 2005 ; Osborne, 2010). Elles visent à proposer des règles de jeu pour la collaboration d'acteurs hétérogènes participant à l'action publique. Alors que l'idéologie néolibérale et de la NGP est en plein essor, les partenariats public-privé (PPP) deviennent la « marque de fabrique » de la NGP et généralisent la mise en concurrence par des appels d'offres et la reddition de comptes selon des indicateurs de performance. Plusieurs pays (parmi lesquels l'Angleterre, le Canada, la France et l'Espagne) ont repris à leur compte ce modèle contractuel, notamment dans des secteurs comme celui des services sociaux, où la participation des associations issues de la société civile est forte (Kramer, 1994 ; Morison, 2000 ; Phillips & Levasseur, 2004 ; Bode, 2006 ; Evans *et al.*, 2005). Ce virage marchand, vécu comme brutal par les associations, était souvent adouci par la signature d'un pacte, d'une charte ou d'un accord par lequel le gouvernement et les porte-paroles des associations s'entendaient sur des objectifs et valeurs en commun (Plowden, 2003 ; Phillips, 2001 ; Casey *et al.*, 2010). Le Québec a pris un chemin différent. Au lieu d'une entente de valeurs partagées, il a choisi l'adoption d'une politique gouvernementale applicable à tous les ministères et organismes étatiques, esquissant ainsi les modalités normatives et financières concrètes d'un partenariat avec une catégorie spécifique d'associations (appelées organismes communautaires [OC] ¹⁹ associations à base locale, ancrées dans des quartiers et collectivités).
- 11 La notion de « partenariat » revêt un sens particulier dans le cadre des relations entre l'État et les associations. En effet, l'autonomie des associations a toujours été plus ambiguë que celle des entreprises privées dans leurs relations avec les acteurs publics, leur identité oscillant entre « sociétés caritatives » et « agents de l'État-providence ». Le développement de rapports contractuels entre ces petits organismes d'action communautaire et le gouvernement excluait d'emblée la marge de manœuvre financière et la symétrie des droits des partenaires habituellement associés à la régulation marchande. Les effets écrasants pour les associations de cette marchandisation de leur rapport à l'État sont rapidement devenus évidents partout où elle était mise en œuvre (Lewis, 1997 ; Leduc Browne, 2000 ; Scott, 2003). C'est à ces enjeux que la Politique québécoise de partenariat (PQP) avec les organismes communautaires s'est attachée à

répondre, en se concentrant sur l'autonomie des organismes communautaires et sur un mode de financement pour appuyer cette autonomie.

- 12 La PQP trouve ses origines dans une promesse inattendue du premier ministre du Québec lors de la campagne électorale de 1995. La réaction du mouvement communautaire québécois a été fortement partagée entre la volonté de rejeter cette offre d'une politique visant à le reconnaître et à le soutenir, étant perçue comme peu pertinente pour un mouvement autonome et celle de participer activement à son développement afin d'exercer un certain contrôle sur son contenu. Sans avoir totalement évacué la dissidence interne, ce mouvement s'est constitué en acteur-réseau, le Réseau québécois de l'action communautaire autonome (RQ-ACA), afin de s'imposer comme partenaire incontournable dans le développement et la mise en œuvre de la politique et il a eu une influence significative sur son contenu (White, 2013). La politique s'inspire ainsi d'un modèle préexistant de partenariat État-société civile coconstruit depuis les années 1970 avec le ministère de la Santé et des Services sociaux (Jetté, 2008), qui avait servi de rempart contre l'imposition de pratiques marchandes et managériales dans le secteur social au Québec. Si, pour le gouvernement, l'objectif de la PQP était une harmonisation des pratiques partout dans l'appareil gouvernemental, l'objectif pour les acteurs communautaires consistait à favoriser l'adoption de ce modèle dominant. L'atteinte de ces objectifs n'a été que partielle.
- 13 La PQP vise spécifiquement les OC, soit les organismes à but non lucratif, qui œuvrent dans l'intérêt général sans activité commerciale, sont enracinés dans la communauté ou la collectivité locales, entretiennent une vie associative et ont des missions, orientations, approches et pratiques propres. Parmi ceux-ci, la politique privilégie en particulier les organismes d'action communautaire qui s'identifient comme étant « d'action communautaire autonome » et sont reconnus comme tels par le RQ-ACA : ceux dont la mission principale est de favoriser le pouvoir d'agir des citoyens et citoyennes et la transformation sociale. L'identité des OC dits « autonomes » est, de plus, étroitement liée à une prise de distance par rapport aux politiques et programmes publics. Le RQ-ACA a d'ailleurs joué un rôle déterminant dans le développement de la PQP et constitue le partenaire communautaire officiel de sa mise en œuvre. Pourtant, nous verrons qu'il ne représente qu'une partie des OC que la PQP veut englober, puisque l'identité de cet acteur-réseau se construit sur la base de l'exclusion des OC qui acceptent de mettre en œuvre des programmes gouvernementaux et dont l'action n'est donc pas considérée comme autonome.
- 14 La PQP prévoit l'obligation pour tous les ministères de développer des programmes de reconnaissance et de soutien financier des organismes communautaires œuvrant dans leur domaine de compétence. Tout en proposant trois modalités de financement (subvention à la mission globale propre à l'OC, entente de service pour la mise en œuvre d'un programme public, financement par projet), elle favorise, pour les organismes « d'action communautaire autonome », la subvention à la mission, d'une durée de trois ans et renouvelable et des exigences souples en matière de reddition de comptes, à savoir la remise de leur rapport annuel. Une majorité des OC aujourd'hui ont accès à une telle subvention, aussi restreinte soit-elle. En revanche, dans le cas des OC exclus du RQ-ACA et ne pouvant donc pas se réclamer de l'identité d'action communautaire autonome, la PQP ne prévoit aucune balise. En effet, face aux identités fort diversifiées de ces derniers OC, aucun acteur-réseau n'a émergé pour devenir leur porte-parole dans le processus de

développement de la politique ; les ministères demeurent donc libres de concevoir leur programme de financement selon leurs propres objectifs et cultures ².

- 15 La mise en œuvre de la PQP se produit à l'échelon national. Le chef d'orchestre en est le Secrétariat de l'ACA, une instance gouvernementale appuyée par un comité interministériel. Les terrains de la mise en œuvre sont toutefois associés aux ministères de plus d'une vingtaine de secteurs qui sont appelés à développer un programme de partenariat et de financement des organismes communautaires, en concertation avec les porte-paroles des regroupements d'OC œuvrant dans leur domaine de compétence. La majorité des regroupements d'OC se regroupent au sein du RQ-ACA, ce qui normalement reflète ²⁰ ou leur procure ²¹ l'identité d'action communautaire autonome nécessaire pour l'obtention d'une subvention à leur mission propre.
- 16 Les relations préexistantes entre les ministères et les OC concernés apparaissent pour le moins diversifiées : certains ministères n'avaient jamais collaboré avec des OC, tandis que d'autres, comme le ministère de la Santé et des Services sociaux, avaient une longue expérience de rapports avec ceux-ci et ont servi de modèle pour la PQP. D'autres ministères soutenaient déjà des organismes communautaires et avaient des relations établies avec leurs porte-paroles, mais selon des modalités diverses et pas toujours conformes à l'esprit ou à la lettre de la PQP. Avec un objectif d'harmonisation de leurs pratiques en lien avec la politique, les partenaires gouvernementaux et communautaires dans chaque secteur devaient mettre sur pied un comité intersectoriel pour s'approprier une politique parfois étrangère à leurs pratiques habituelles, construire les outils de sa mise en œuvre et en faire le suivi. Ils étaient soutenus par le Secrétariat de l'ACA, d'une part et d'autre part, par le RQ-ACA. En revanche, les regroupements d'OC exclus du RQ-ACA n'étaient pas constitués en un seul acteur-réseau et n'avaient pas de porte-parole pour participer au développement de la politique. Ainsi, la PQP s'est institutionnalisée avec difficulté dans ces secteurs. Les deux sites choisis pour nos études de cas permettent d'illustrer le rôle joué par ces différentes configurations identitaires dans l'institutionnalisation sectorielle de la PQP et leurs résultats en quelque sorte paradoxaux.

Le cas des OC dans le secteur de la famille ³

- 17 Dans ce secteur d'action communautaire, environ 250 OC ont été reconnus et financés à travers le partenariat mis en place par le ministère de la Santé et des Services sociaux depuis les années 1970. Dès lors, ils se sont organisés au fur et à mesure en plusieurs regroupements représentant des familles et des enjeux différents. Ces OC étaient ainsi habitués au modèle de partenariat traditionnel au Québec, soutenu par le RQ-ACA dont plusieurs de leurs regroupements étaient membres. Leurs interventions accordent une place centrale au lien parent-enfant et aux rapports intergénérationnels et comprennent des activités très diversifiées qui vont de l'entraide aux activités éducatives en passant par les services de soutien et la défense des droits.
- 18 L'année 1997 voit la création du premier ministère de la Famille et de l'Enfance. Sa responsabilité principale relevait de la politique d'accès universel à des garderies éducatives, fleuron du parti politique qui l'a adoptée en 1998. L'adoption de la PQP en 2001 a ainsi provoqué le « transfert » des OC œuvrant dans ce domaine et soutenus par le ministère de la Santé et des Services sociaux, vers ce nouveau ministère : une rupture avec leur réseau d'appartenance. Ces OC se trouvent ainsi plongés dans une relation avec

un réseau d'acteurs gouvernementaux inconnu et en situation d'incertitude par rapport au fonctionnement qui serait mis en œuvre par ce nouveau ministère. De plus, ce ministère a ensuite subi des bouleversements structurels répétés, les dossiers principaux en rapport avec la famille ayant relevé de sept ministres différents pendant la période de nos observations. La mise en œuvre de la PQP a ainsi été marquée par un contexte où la gestion de l'incertitude politique et le changement organisationnel dominaient l'environnement. Ce contexte a sans doute contribué au manque de sérénité qui a caractérisé le travail sur un programme de partenariat, mais il n'en a pas pour autant déterminé mécaniquement les retombées.

- 19 Une petite équipe de fonctionnaires s'est vue chargée de la mise en œuvre de la PQP, mais n'avait aucune expérience de travail avec les OC, ne connaissait pas leurs regroupements et porte-paroles, ni le milieu sociopolitique dans lequel ils évoluaient. De plus, il n'y avait aucun leadership ministériel relatif à ce dossier. Dans ce contexte, les regroupements des OC membres du RQ-ACA maîtrisaient bien mieux que les acteurs ministériels non seulement le contexte, mais aussi, la PQP. Les fonctionnaires ont adopté une stratégie de concertation inclusive pour la mise en œuvre de la PQP en conviant autour de la table tous les acteurs collectifs œuvrant dans le domaine de la famille, quelles que soient leur raison d'être, leur taille et échelle d'action, leur composition et leur représentativité. Ces collectifs allaient de regroupements porte-paroles de mouvements sociaux importants jusqu'au comité pour l'organisation de la Journée de la famille. Ainsi, neuf porte-paroles au statut asymétrique et ayant des objectifs diversifiés ont été appelés à participer au développement d'un programme de reconnaissance et de financement des OC.
- 20 Aux yeux de l'équipe gouvernementale, le travail de ce comité conjoint était marqué par des conflits « internes » aux collectifs d'OC qui ne pouvaient pas s'entendre entre eux. Pourtant, malgré la persistance des querelles, le comité est arrivé à mettre en place un programme qui convenait à tous. En effet, le climat conflictuel découlait de tensions qui dépassaient le cadre et les enjeux de cette politique, tensions de longue date qui existaient entre les collectifs issus de la mouvance catholique et ceux issus du mouvement féministe. Les collectifs féministes étaient membres du RQ-ACA alors que ceux de la mouvance catholique ne l'étaient pas et d'autres acteurs encore ne s'identifiaient même pas en tant qu'OC, tant le niveau de méconnaissance des acteurs gouvernementaux était élevé dans ce secteur. Si les collectifs issus du mouvement féministe et membres du RQ-ACA connaissaient bien la PQP, les autres, plus hétérogènes, ont défini autrement la situation. Le comité représentait pour ceux-ci une occasion inédite de débattre des orientations des politiques familiales avec des acteurs gouvernementaux. Ils ont ainsi importé sur le terrain de la PQP les enjeux de la définition de la substance même des politiques familiales : les priorités du ministère pour les familles québécoises sont-elles les bonnes ? Les politiques en place répondent-elles aux « vrais » besoins des familles ? Comment arriver à influencer sur le développement même des politiques familiales ? Pour eux, la PQP n'était qu'une question technique de financement d'organismes, pas un enjeu et n'avait aucune pertinence en dehors de la création d'un terrain de débat et de lutte sur les politiques familiales. Par contraste, pendant que ces porte-paroles mettaient de l'avant leurs demandes politiques, ceux représentant les OC associés au RQ-ACA ont adroitement orienté le développement du programme de partenariat de façon efficace pour qu'il corresponde bien au modèle auquel ils étaient habitués et qui était favorisé par la PQP.

- 21 La controverse sur ce terrain ne s'est cependant pas terminée avec l'adoption de ce programme. Par la suite, le ministère a en effet dissous ce comité cacophonique. Une année s'est passée sans structure de partenariat dans ce domaine, jusqu'à l'établissement d'un nouveau comité pour faire le suivi de la mise en œuvre de la PQP. Sa composition était cependant plus restreinte du côté communautaire : seulement trois regroupements, dont les membres à eux trois représentaient l'ensemble des OC dans ce domaine, furent invités à y siéger. Deux d'entre eux, même s'ils représentaient des enjeux familiaux différents, étaient déjà alliés grâce à leur adhésion au RQ-ACA et aux réseaux du mouvement féministe. En revanche, le troisième était très hétérogène puisqu'il représentait notamment tous les autres collectifs et OC présents au premier comité. Or, pour ces derniers, cette stratégie ministérielle était vue comme illégitime. Le regroupement qui devrait les « représenter » ne représentait pas leurs positions sociales et politiques spécifiques, à savoir leur identité.
- 22 Il en résulte alors une situation où l'institutionnalisation de la PQP dans le domaine de la famille ne constituait pas un enjeu en soi, mais plutôt une tâche « technique » d'adaptation d'un modèle existant, connu et apprécié de tous les OC et non contesté par les acteurs gouvernementaux. Cependant, le malentendu, la méfiance et le conflit sévissaient sur ce terrain de mise en œuvre de la PQP, amenés par la confrontation d'acteurs-réseaux et leurs luttes historiques et sociopolitiques antérieures et extrinsèques au terrain de la PQP et remettant en question, encore aujourd'hui, la légitimité de ce partenariat. Par contraste, le prochain cas présente l'histoire d'un partenariat global réussi, touchant la substance et non seulement la gouvernance, dont certains acteurs dans le domaine de la famille auraient rêvé. Pourtant, l'institutionnalisation de la PQP était un échec.

Le cas des OC dans le secteur de l'intégration à l'emploi ⁴

- 23 Le secteur de l'emploi compte environ 400 OC qui, grâce à leur expertise spécifique, sont intégrés aux politiques gouvernementales d'intervention auprès des populations dites « éloignées » du marché du travail ou éprouvant des difficultés particulières pour y participer. Même si ces organismes sont financés à partir d'ententes de service, ce secteur représente pour certains le partenariat exemplaire. Il ne correspond pas pour autant aux normes et attentes de la PQP puisque les OC ne reçoivent pas de subvention à leur mission propre et sont contraints de mettre en œuvre des programmes gouvernementaux, comprenant certains qui proposent des mesures dont ils contestent la justesse. Leur autonomie est ainsi remise en question et les regroupements dans ce secteur sont alors exclus du RQ-ACA. Ils constituent toutefois un acteur-réseau relativement stable, doté de porte-paroles solidaires.
- 24 En 1998, le ministère de l'Emploi et de la Solidarité sociale crée l'agence Emploi-Québec. Parallèlement au développement de la PQP et pendant les cinq années précédant son adoption, l'Agence et l'ensemble des regroupements d'OC œuvrant dans le secteur de l'intégration à l'emploi coconstruisent laborieusement un protocole de partenariat.
- 25 Ces regroupements étaient invités d'ailleurs à s'engager dans plusieurs autres arènes mises sur pied par l'Agence, arènes où les enjeux sociaux, politiques, programmatiques et pratiques relatifs à l'emploi sont à l'ordre du jour, comme la Commission des partenaires du marché du travail. De plus, les enjeux relevant plus particulièrement de la gouvernance des services locaux d'insertion en emploi auxquels participent les OC sont

discutés régulièrement avec l'Agence lors d'un Forum mensuel consacré à ces questions. Il s'agit ainsi d'un modèle exemplaire de gouvernance en réseau : les relations entre acteurs s'appuient sur des protocoles coconstruits ; elles respectent les identités des divers acteurs et reconnaissent leur champ de compétence ; elles sont dynamiques et ouvrent la porte à une certaine influence de la part des regroupements d'OC sur les programmes et même sur les grandes orientations politiques.

- 26 En revanche, comme cela se produit assez souvent dans le contexte de la NGP, la dynamique du partenariat global, institutionnalisée au niveau national, n'est pas reproduite sur les terrains locaux de la mise en œuvre de la PQP, où se confrontent les OC de la base et les centres locaux d'emploi, succursales locales de l'agence Emploi-Québec ayant pour mission d'appliquer les lois relatives à l'emploi et à l'assistance sociale. C'est à ce niveau que les ententes de service sont annuellement négociées, signées et suivies dans ce secteur, avec une faible marge de manœuvre des deux côtés puisque ce sont des programmes décidés au sommet qui dictent les services offerts et les populations visées. Les liens hiérarchiques dominent ce secteur d'action publique, d'abord entre l'Agence et ses centres locaux d'emploi, et ensuite entre ces centres locaux et les OC. En effet, les OC ont des comptes à rendre en lien avec chaque client qui leur est adressé par le centre local d'emploi. Même si ce système ne fonctionne pas par appels d'offres compétitifs, il s'agit tout de même d'une relation de sous-traitance, ce que la PQP devrait rejeter.
- 27 Néanmoins, les porte-paroles des regroupements d'OC dans le domaine de l'emploi ne contestent pas cette situation. Il est permis de supposer qu'ils sont cooptés par le partenariat national « idéal » dont ils sont membres à part entière et qui participe à légitimer les rapports de sous-traitance à la base. Pourtant, la PQP ne leur offre en effet aucune base pour contester ces rapports, car elle ne propose pas de balises pour les ententes de service. Ces porte-paroles, sans contester le rapport de sous-traitance, ont cependant réussi à négocier, dans le cadre de leur partenariat avec l'Agence, des subventions pour leur propre mission et des « fourchettes » de financement relativement généreuses pour les OC de la base. Ceux-ci ne voient donc pas de grand intérêt à lutter pour une reconnaissance en tant qu'organismes d'action communautaire autonome. Il faudrait en conclure qu'on retrouve ici un modèle de partenariat alternatif à celui mis de l'avant dans la PQP et qui émerge et se développe dans l'ombre de celle-ci.
- 28 Par contre, afin de bien comprendre la dynamique de l'institutionnalisation, dans le secteur de l'emploi, d'un modèle de partenariat alternatif à la PQP, il faut recourir à une analyse d'un contexte et d'une histoire qui précèdent la PQP de près de deux décennies. Depuis l'adoption des premiers programmes publics d'insertion en emploi dans les années 1980, le gouvernement a cherché à intégrer les OC œuvrant dans ce domaine à ses nouvelles politiques d'activation. En effet, ces politiques d'employabilité étaient fortement contestées par le mouvement communautaire, et le plus fortement par les OC déjà actifs dans l'offre autonome de services innovants auprès des personnes qui faisaient face à des obstacles importants à leur participation au marché du travail. Toutefois, la politique gouvernementale était structurée de manière à pénaliser les individus qui cherchaient des services autonomes par rapport à ceux qui participaient aux programmes gouvernementaux. Ce rapport de force a mené en fin de compte à la capitulation de ces OC dans ce secteur : à leur participation aux programmes gouvernementaux, au développement d'un modèle de financement par entente de service (une nouveauté au Québec à l'époque) et à l'émergence d'une nouvelle génération d'OC en emploi pour lesquels ce modèle de sous-traitance était tenu pour acquis.

- 29 Cette histoire a fortement stigmatisé les OC dans ce domaine au sein du mouvement communautaire au Québec. En effet, la notion d'« action communautaire autonome » est née de cette division au sein du mouvement, au moment où les OC en emploi, ayant perdu la partie et préoccupés de leur survie et du bien-être des usagers de leurs services, se sont intégrés aux programmes publics, alors que les OC d'autres secteurs ont persévéré dans la lutte pour leur autonomie envers les programmes gouvernementaux. Les regroupements qui représentaient ces derniers OC se sont par la suite unifiés au niveau national au sein du RQ-ACA, consolidant ainsi leur identité militante et leur vision d'un rapport de collaboration-contestation avec le gouvernement. Paradoxalement, ce porte-parole national des organismes d'action communautaire autonome a fini par devenir partenaire du gouvernement pour le développement et la mise en œuvre de la PQP. L'adoption de la PQP représentait ainsi leur réussite, du moins devant les ministères souhaitant l'appliquer.
- 30 En revanche, le RQ-ACA exclut les regroupements d'OC qui n'adhèrent pas aux pratiques d'action autonome et de prise de distance critique par rapport aux politiques gouvernementales. Dans le contexte de cette exclusion jugée injuste, les regroupements dans le domaine de l'emploi se sont construits une identité propre sur un terrain alternatif à celui de la PQP. Leur partenariat avec l'agence Emploi-Québec émerge alors comme une stratégie de rechange permettant de devenir un acteur-réseau puissant sur ce terrain et d'influer sur les orientations gouvernementales en matière de programmes d'intégration à l'emploi, sans l'appui du RQ-ACA. Contrairement à ce dernier, leur influence demeure sectorielle.
- 31 Malgré la situation relativement peu autonome des OC de la base, les regroupements dans le domaine de l'emploi ont néanmoins réussi à négocier des conditions financières intéressantes pour ces organismes, en comparaison de celles des OC du RC-ACA, qui reçoivent des subventions pour leur mission propre. En effet, ces derniers doivent souvent compléter leurs petites subventions par des ententes de service, ce qui les place dans la situation de participer aux programmes gouvernementaux. Cela dit, ces subventions leur permettent d'assurer une vie associative et leur engagement dans des activités militantes, ce que les OC qui dépendent des seules ententes de service ne peuvent pas faire. Pour leur part, les intervenants œuvrant dans les OC de la base dans le domaine de l'emploi, à l'instar de ceux du RC-ACA, se permettent de lutter fortement en faveur des droits des usagers de leurs services et de meilleures retombées pour ceux-ci, contestant souvent avec succès des décisions prises dans les centres locaux d'emploi et ce, malgré leur lien de sous-traitance (White, 2012). Ainsi, si l'institutionnalisation de la PQP a été faible, sinon absente, dans le domaine de l'emploi, le partenariat est vivant et laisse ses traces même au niveau local.

Les acteurs-réseaux décentrés des sites locaux d'institutionnalisation

- 32 Les processus de mise en œuvre de politiques sont généralement compris comme se déployant au sein d'espaces locaux déterminés par la dynamique interne du champ d'action publique considéré. Cette fragmentation de l'espace des processus d'institutionnalisation permet d'expliquer les résultats divers selon les contextes différents dans lesquels se déroulent ces processus. Mais alors, comment rendre compte

de la substance même de ces résultats contingents ? Pour répondre à cette question, la littérature propose des explications en termes de rapports de domination, de confrontation de logiques, de déploiement de répertoires d'action et d'habiletés entrepreneuriales. Le point de vue complémentaire proposé dans cet article vise les acteurs stratégiques des processus d'institutionnalisation, mais compris dans une perspective sociale forte. Il s'agit d'abord des acteurs-réseaux, plutôt que des « entrepreneurs » individuels qui convergent sur le terrain local de la mise en œuvre d'une politique. Ensuite, les stratégies qu'ils y déploient peuvent être générées par leur engagement dans des configurations de rapports qui dépassent ce terrain local dans l'espace et dans le temps.

- 33 Les études de cas présentées illustrent des processus et les résultats distincts de la PQP dans deux secteurs d'action communautaire. Dans celui de l'emploi, nous sommes témoins de l'émergence d'un partenariat réussi et performant pour les regroupements nationaux, qui n'écrase pas les OC locaux, tout en étant coupé de la PQP et des réseaux connexes. Dans celui de la famille, on assiste à la mise en œuvre technique de la PQP sans contestation, mais aussi à des processus partenariaux pénibles et en manque de légitimité. De tels résultats pourraient être expliqués sans recourir aux stratégies des acteurs de l'institutionnalisation : dans le domaine de l'emploi, par une histoire de cooptation des porte-paroles des organismes communautaires par des acteurs gouvernementaux contrôlants ; ou dans celui de la famille, par la contradiction de logiques représentatives et participatives, politiques et de gouvernance. Ces explications ne permettent cependant pas une compréhension fine des interactions dynamiques et stratégiques qui produisent ces situations et processus différents et leurs résultats.
- 34 En revanche, en tenant compte des acteurs qui agissent sur la base d'identités collectives, d'enjeux et de luttes ayant émergé de l'évolution de leurs réseaux d'appartenance respectifs, on peut envisager des explications plus riches. Ainsi, dans le domaine de l'emploi, la « non-pertinence » de la PQP et l'infiltration d'un modèle contractuel, teinté de la NGP, ne s'expliquent pas adéquatement, selon nous, par une histoire de cooptation des regroupements dans ce domaine. L'histoire que nous racontons ici, soit celle d'une exclusion d'un réseau identitaire menant à la construction d'une place solide dans un autre réseau, parallèle et efficace, semble plus en phase avec les résultats complexes et relativement positifs révélés dans cette étude de cas : le pouvoir de négociation limité mais réel des regroupements dans les réseaux de l'agence Emploi-Québec, et l'autonomie et le pouvoir d'agir ressentis, malgré les contraintes, par les intervenants œuvrant dans les OC de la base (White, 2012). De même, dans le secteur de la famille, un contexte d'incertitude contrôlé de façon ambiguë selon des logiques différentes n'est qu'une partie de l'histoire. Il n'explique pas pourquoi la mise en œuvre de la PQP n'a pas posé de problème, malgré la nature conflictuelle du partenariat et son manque de légitimité aux yeux de plusieurs acteurs communautaires. Cela ne s'explique qu'en sortant du terrain de la PQP pour comprendre que la dynamique difficile qui y était vécue n'avait rien à voir avec cette politique.
- 35 Nous avons ainsi proposé que les acteurs qui convergent sur les terrains de l'institutionnalisation d'une politique sont des acteurs-réseaux. Il s'agit de la réunion de porte-paroles de réseaux dont la construction même est enracinée dans une dynamique d'alliances et de divisions antérieures à la politique en question et parfois éloignées de celle-ci. Si des approches axées sur les réseaux sont fortement intégrées à l'étude du développement des politiques, elles sont moins présentes dans l'étude de leur mise en

œuvre. La figure de l'entrepreneur stratégique qui exécute ses stratégies habiles en fonction de ses propres objectifs et de son positionnement dans les rapports de pouvoir locaux s'avère peu utile pour comprendre le jeu des stratégies sur ce type de terrain. Ce cas de figure ne révèle pas les sources de motivations collectives ni celles des stratégies et du pouvoir d'agir collectifs. L'acteur-réseau, pour sa part, se donne des stratégies qui sont d'abord motivées par la consolidation de sa propre identité, toujours fragile puisque constituée par un échafaudage plus ou moins stable. Par exemple, les regroupements dans le domaine de l'emploi ont vu la désintégration de leur ancrage dans les réseaux de l'action communautaire. Cela ne peut pas être exclu comme facteur contribuant à leur construction d'un réseau de rechange sur un terrain parallèle. Par contraste, dans le domaine de la famille, seuls les regroupements membres du RQ-ACA pouvaient se constituer en acteur-réseau pertinent sur le terrain de la PQP, semant le désordre et le mécontentement parmi les acteurs communautaires exclus.

- 36 Nous avons ainsi proposé de suivre les acteurs-réseaux dans leurs propres constellations de mondes et de rapports afin de découvrir les enjeux qui les mobilisent. Dans le cas du domaine de l'emploi, l'étude de cas a révélé que la PQP n'était ni pertinente, ni même présente comme enjeu sur le terrain de la mise en œuvre du partenariat. Tout se jouait sur un autre terrain, constitué par l'agence Emploi-Québec avec la participation de l'acteur-réseau communautaire dans ce secteur. En ce qui concerne la dynamique de la mise en œuvre de la PQP dans le domaine de compétence du ministère de la Famille, l'invitation d'acteurs peu pertinents pour la mise en œuvre de cette politique a mené à une dynamique animée par les enjeux, les luttes et les rapports de pouvoir d'un autre terrain politique.
- 37 Ces derniers constats nous conduisent finalement à interroger la pertinence de recourir aux conceptions de « champ » pour identifier les terrains d'institutionnalisation de politiques, y compris celle des champs d'action stratégique (Fligstein & McAdam, 2011). Cette dernière conception du champ permet de les localiser dans des contextes hétérogènes, de se concentrer sur les microprocessus et même de noter les transgressions des frontières. Pourtant, le point de départ de toute conception de champ est la reconnaissance mutuelle des acteurs et l'existence d'un enjeu et de règles partagés. Nos études de cas montrent que ces conditions ne sont pas toujours réunies sur les terrains de l'institutionnalisation des politiques. Les enjeux et les règles de jeu ne sont pas forcément reconnus en commun, comme l'illustre le cas de la mise en œuvre de la PQP dans le domaine de la famille. La reconnaissance mutuelle peut aussi être problématique : dans ce même domaine, les porte-paroles gouvernementaux et ceux de certains regroupements n'avaient pas une définition partagée les uns des autres.

Conclusion

- 38 Nous concluons en nous demandant si les terrains de l'institutionnalisation des politiques seraient mieux conceptualisés en tant que « situations », vues comme des contextes d'interaction qui s'insèrent de façon complexe dans des dynamiques et des structures de réseaux et de discours sur la longue durée (Mische & White, 1998). Contrairement aux champs, les situations positionnent les interactions, mais ne les définissent et ne les déterminent pas. Ce concept permet de décentrer les processus locaux qui se déroulent sur les terrains d'institutionnalisation, de « restituer dans leur complexité les représentations que se font les acteurs de l'univers dans lequel ils se trouvent, des

alliances qu'il leur faut contracter, des oppositions qu'ils doivent balayer pour faire avancer leur projet » (Akrich, 1993), projet qui – comme nos études de cas l'illustrent – n'est pas forcément celui de la politique en question. Cette lecture invite en dernière analyse à reconnaître que les institutions ne sont pas au centre des histoires d'institutionnalisation.

BIBLIOGRAPHIE

- AKRICH M. (1993), « Les formes de la médiation technique », *Réseaux*, n° 60, pp. 87-98.
- BARON C. (2003), « La gouvernance : débats autour d'un concept polysémique », *Droit et société*, n° 54, pp. 329-349.
- BODE I. (2006), « Disorganized Welfare Mixes: Voluntary Agencies and New Governance Regimes in Western Europe », *Journal of European social policy*, vol. 16, n° 4, pp. 346-359.
- BOLTANSKI L. & L. THEVENOT (1991), *De la Justification. Les économies de la grandeur*, Paris, Éditions Gallimard.
- BONNY Y. & L. DEMAÏLLY (dir.) (2012), *L'Institution plurielle*, Lille, Presses universitaires du Septentrion.
- CASEY J., DALTON B., MELVILLE R. & J. ONYX (2010), « Strengthening Government-Nonprofit Relations: International Experiences with Compacts », *Voluntary sector review*, vol. 1, n° 1, pp. 59-76.
- CEFAÏ D. (2015), « Mondes sociaux. Enquête sur un héritage de l'écologie humaine à Chicago », *SociologieS*, dossier Pragmatisme et sciences sociales : explorations, enquêtes, expérimentations [En ligne] <https://sociologies.revues.org/4921>.
- CEFAÏ D. (2016), « Publics, problèmes publics, arènes publiques », *Questions de communication*, n° 2, pp. 25-64.
- CLOUTIER C. & A. LANGLEY (2013), « The Logic of Institutional Logics: Insights from French Pragmatist Sociology », *Journal of Management Inquiry*, n° 22, pp. 360-380.
- DIMAGGIO P. J. (1988), « Interest and Agency in Institutional Theory » dans ZUCKER L. G. (dir.), *Institutional Patterns and Organizations*, Pensacola, FL, Ballinger Press, pp. 3-21.
- EVANS B., RICHMOND T. & J. SHIELDS (2005), « Structuring Neoliberal Governance: The Nonprofit Sector, Emerging New Modes of Control and the Marketisation of Service Delivery », *Policy and Society*, vol. 24, n° 1, pp. 73-97.
- FLIGSTEIN N. (1997), « Social Skill and Institutional Theory », *American Behavioral Scientist*, vol. 40, n° 4, pp. 397-405.
- FLIGSTEIN N. & D. MCADAM (2011), « Toward a General Theory of Strategic Action Fields », *Sociological Theory*, vol. 29, n° 1, pp. 1-26.
- GARON F., CHARTRAND S., BRUM SCHÄPPI P. et al. (2007), *La Mise en œuvre de la politique de reconnaissance et de soutien de l'action communautaire dans le champ Famille*, sous la direction de D.

White, Université de Montréal, CPDS [En ligne] www.cpbs.umontreal.ca/projets/Cahiers%20et%20rapports%20de%20recherche_01_FR.htm

GOUVERNEMENT DU QUÉBEC (2001), *L'Action communautaire, une contribution essentielle à l'exercice de la citoyenneté et au développement social du Québec : politique gouvernementale*, Direction des communications, Ministère de l'Emploi et de la Solidarité sociale [En ligne] <https://www.mess.gouv.qc.ca/sacais/action-communautaire/politique-reconnaissance-soutien.asp>

HAMEL B. & B. JOUVE (2006), *Un Modèle québécois ? Gouvernance et participation dans la gestion publique*, Montréal, Presses de l'Université de Montréal.

HARDY C. & S. MAGUIRE (2008), « Institutional Entrepreneurship », dans *The Sage Handbook of Organizational Institutionalism*, New York, Sage Publishing, pp. 198-217.

HARGRAVE T. J. & A. H. VAN DE VEN (2006), « A Collective Action Model of Institutional Innovation », *Academy of management review*, vol. 31, n° 4, pp. 864-888.

JESSOP B. (1999), « The Changing Governance of Welfare: Recent Trends in its Primary Functions, Scale and Modes of Coordination », *Social Policy and Administration*, vol. 33, n° 4, pp. 348-359.

JETTÉ C. (2008), *Les Organismes communautaires et la transformation de l'État-providence: trois décennies de coconstruction des politiques publiques dans le domaine de la santé et des services sociaux*, Québec, Presses universitaires du Québec.

KRAMER R. M. (1994), « Voluntary Agencies and the Contract Culture: Dream or Nightmare? », *Social Service Review*, vol. 68, n° 1, pp. 33-60.

LASCOUMES, P. (1996), « Rendre gouvernable : de la "traduction" au "transcodage". L'analyse des processus de changement dans les réseaux d'action publique », dans CURAPP (dir.), *La gouvernabilité*, Paris, Presses universitaires de France, pp. 325-338.

LATOUR B. (2014), *Changer de société, refaire de la sociologie*, Paris, Éditions La Découverte.

LAWRENCE T. B., SUDDABY R. & B. LECA (dir.) (2009), *Institutional Work: Actors and Agency in Institutional Studies of Organizations*, Cambridge, Cambridge University Press.

LEDUC BROWNE P. (2000), « The Neo-Liberal Uses of the Social Economy: Non-Profit Organizations and Workfare in Ontario », *Social Economy: International Debates and Perspectives*, Montréal, Black Rose Books, pp. 65-80.

LEWIS J. (1997), « Contracting: What does it do to Voluntary and Non-Profit Organisations? », dans PERRI T. & J. KENDALL (dir.), *The Contract Culture in Public Services*, Aldershot, Arena Editor.

MARIN B. & R. MAYNTZ (1991), *Policy Networks: Empirical Evidence and Theoretical Considerations*, Franckfurt, Campus Verlag.

MERRIEN F.-X. (1999), « La nouvelle gestion publique : un concept mythique », *Lien social et Politiques*, n° 41, pp. 95-103.

MEYER J. W. & B. ROWAN (1977), « Institutionalized Organizations: Formal Structure as Myth and Ceremony », *American Journal of Sociology*, vol. 83, pp. 340-363.

MISCHE A. & H. WHITE (1998), « Between Conversation and Situation: Public Switching Dynamics across Network Domains », *Social Research*, vol. 56, n° 3, pp. 695-724.

MORISON J. (2000), « Government-voluntary Sector Compacts: Governance, Governmentality, and Civil Society », *Journal of Law and Society*, vol. 27, n° 1, pp. 98-132.

MULLER P. (2005), « Esquisse d'une théorie du changement dans l'action publique », *Revue française de science politique*, vol. 55, n° 1, pp. 155-187.

OSBORNE S. P. (dir.) (2010), *The New Public Governance: Emerging Perspectives on the Theory and Practice of Public Governance*, London, Routledge Editor.

PETERS B. G. & J. PIERRE (1998), « Governance without Government? Rethinking Public Administration », *Journal of Public Administration Research and Theory*, vol. 8, n° 2, pp. 223-243.

PHILLIPS S. D. (2001), « From Charity to Clarity: Reinventing Federal Government-Voluntary Sector Relationships », dans PAL L. (dir.), *How Ottawa Spends 2001-2002*, Montréal, McGill-Queens Press, pp. 145-176.

PHILLIPS S. & K. LEVASSEUR (2004), « The Snakes and Ladders of Accountability: Contradictions between Contracting and Collaboration for Canada's Voluntary Sector », *Canadian Public Administration*, vol. 47, n° 4, pp. 451-474.

PLOWDEN W. (2003), « The Compact: Attempts to Regulate Relationships between Government and the Voluntary Sector in England », *Nonprofit and Voluntary Sector Quarterly*, vol. 32, n° 3, pp. 415-432.

RHODES R. A. (1997), *Understanding Governance: Policy Networks, Governance, Reflexivity and Accountability*, Milton Keynes, Open university press.

SABATIER P. A. (1988), « An Advocacy Coalition Framework of Policy Change and the Role of Policy-oriented Learning therein », *Policy Sciences*, vol. 21, n° 2-3, pp. 129-168.

SCOTT K. (2003), *Funding Matters: The Impact of Canada's New Funding Regime on Nonprofit and Voluntary Organizations*, Ottawa, Canadian Council on Social Development.

THORNTON P. H., OCASIO W. & M. LOUNSBURY (2012), *The Institutional Logics Perspective: A New Approach to Culture, Structure and Process*, Oxford, UK, Oxford University Press.

WHITE D. (2012), « Community Organisations and Street-level Practice in Employment Activation: Does Network Governance Make a Difference? », 10ème Congrès mondial de la International Society for Third-sector Research, Siena, Italie, 10-13 juillet [En ligne] https://www.researchgate.net/publication/328538652_Community_Organizations_and_Street-level_Practice_in_Employment_Activation_Does_Network_Governance_Make_a_Difference

WHITE D. (2013a), « L'institutionnalisation de la résistance. La politique québécoise de reconnaissance et de soutien de l'action communautaire », *Cahiers de recherche sociologique*, n° 53, pp. 89-120.

WHITE D., DUFRESNE J., BRUM SCHÄPPI P. et al. (2008), *La Mise en œuvre de la politique de reconnaissance et de soutien à l'action communautaire dans le champ emploi*, coord. D. White, Université de Montréal, CPDS [En ligne] www.cpbs.umontreal.ca/projets/Cahiers%20et%20rapports%20de%20recherche_01_FR.htm

WHITE H. C. (2008), *Identity and Control: How Social Formations Emerge*, Princeton, Princeton University Press.

WHITE H. C., GODART F. C. & V.P. CORONA (2007), « Mobilizing Identities: Uncertainty and Control in Strategy », *Theory, Culture & Society*, vol. 24, n° 7-8, pp. 181-202.

NOTES

1. L'auteure tient à remercier Anaïk Purenne, Christian Maroy et un évaluateur anonyme de leurs relecture et suggestions, qui ont permis d'améliorer sensiblement une première version de cet article. Les faiblesses qui subsistent sont attribuables à l'auteure.
 2. Il faudrait ajouter cependant qu'aucun ministère n'a imposé de régime d'appel d'offres et de mise en concurrence des OC.
 3. Le rapport original sur cette étude de cas (72 p.) et son abrégé (13 p.) sont disponibles ici : www.cpbs.umontreal.ca/projets/Cahiers%20et%20rapports%20de%20recherche_01_FR.htm.
 4. Le rapport original sur cette étude de cas (89 p.) est disponible ici : www.cpbs.umontreal.ca/projets/Cahiers%20et%20rapports%20de%20recherche_01_FR.htm.
-

RÉSUMÉS

Le présent article porte sur des processus qui génèrent de la contingence dans l'institutionnalisation des politiques publiques, en recourant au cas de la mise en œuvre d'une politique de partenariat entre le gouvernement et les associations au Québec. En s'appuyant sur la littérature consacrée aux réseaux de politiques ainsi que sur la théorie de l'acteur-réseau, il propose un concept d'acteur stratégique enraciné dans des réseaux et des enjeux qui dépassent les terrains locaux propres à la mise en œuvre. Deux études de cas sur des secteurs différents de la mise en œuvre sont présentées ; elles sont fondées sur des entretiens en profondeur avec des acteurs clés. Une analyse secondaire de ces cas illustre la façon dont des acteurs-réseaux, plus ou moins étrangers aux terrains en question, parviennent à décentrer le contexte local et la politique elle-même comme cadres principaux des processus de son institutionnalisation.

This article addresses those processes that generate contingency in the institutionalisation of public policies, using as an illustration, the implementation of a policy establishing a partnership between the government and community-based organisations in Quebec. Theories of policy networks as well as actor-network theory lead us to propose, at the centre of the policy implementation process, a concept of strategic actors rooted in networks and issues beyond the boundaries of the policy. The article presents two case studies in two different sectors, based on in-depth interviews with key actors, analysing the policy's implementation process. A secondary analysis of these cases illustrates the way in which actor-networks, originating more or less outside the policy field, manage to decenter the local policy context as the principal framework determining the contingent outcome of the institutionalisation process.

Actores y Redes en el proceso de institucionalización: contingencia en la implementación de políticas de gobernanza

El presente artículo trata sobre los procesos que generan contingencia en la institucionalización de las políticas públicas a partir del caso de la implementación de una política de colaboración entre el gobierno y las asociaciones en Quebec. Apoyándose en la literatura dedicada a las redes políticas, así como en la teoría del Actor-Red, éste propone un concepto de actor estratégico arraigado en las redes y en los desafíos que exceden los territorios locales propios de la

implementación. Dos estudios de casos de sectores diferentes de la implementación son presentados. Basados en entrevistas en profundidad a actores claves, ellos ilustran la manera de como los actores-redes, más o menos ajenos a los territorios en cuestión logran descentrar el contexto local y la política misma como marcos principales de los procesos de su institucionalización.

INDEX

Mots-clés : changement institutionnel, gouvernance, mise en œuvre des politiques, partenariat, contingence, réseaux de politique, acteur-réseau, identités

Keywords : institutional change, governance, partnership, policy implementation, contingency, policy networks, actor-networks, identities

Palabras claves : cambio institucional, gobernanza, implementación de políticas, colaboración, contingencia, redes políticas, actor-red, identidades

AUTEUR

DEENA WHITE

Département de sociologie, Université de Montréal (Qc.), Canada - deena.white@umontreal.ca