

Le partenariat des communautés francophones en situation minoritaire avec l'État

Frein ou tremplin à l'autonomie ?

Éric Forgues

Numéro 1, 2012

Quelle autonomie et quelle reconnaissance pour les communautés de langue officielle en situation minoritaire ?

What Autonomy and Recognition for Official Language Minorities?

URI : <https://id.erudit.org/iderudit/1009214ar>

DOI : <https://doi.org/10.7202/1009214ar>

[Aller au sommaire du numéro](#)

Éditeur(s)

Institut canadien de recherche sur les minorités linguistiques / Canadian Institute for Research on Linguistic Minorities

ISSN

1927-8632 (numérique)

[Découvrir la revue](#)

Citer cet article

Forgues, É. (2012). Le partenariat des communautés francophones en situation minoritaire avec l'État : frein ou tremplin à l'autonomie ? *Minorités linguistiques et société / Linguistic Minorities and Society*, (1), 180–194.
<https://doi.org/10.7202/1009214ar>

Résumé de l'article

Le texte qui suit propose une réponse à la question de savoir à quel type d'autonomie les communautés francophones en situation minoritaire (CFSM) peuvent aspirer. Après avoir précisé la perspective adoptée, qui ne vise pas à définir leur droit à l'autonomie, nous nous appuyons sur certains constats effectués dans des travaux antérieurs pour présenter les conditions actuelles, notamment du point de vue du rapport entre les organismes et l'État fédéral, dans lesquelles peut prendre forme un projet d'autonomie par et pour les CFSM. Dans la suite de cette analyse, nous dégagerons une voie susceptible d'accroître l'autonomie de ces communautés tout en régénérant la mobilisation de la population francophone.

Le partenariat des communautés francophones en situation minoritaire avec l'État : frein ou tremplin à l'autonomie ?

Éric Forgues

Institut canadien de recherche sur les minorités linguistiques

Résumé

Le texte qui suit propose une réponse à la question de savoir à quel type d'autonomie les communautés francophones en situation minoritaire (CFSM) peuvent aspirer. Après avoir précisé la perspective adoptée, qui ne vise pas à définir leur droit à l'autonomie, nous nous appuyons sur certains constats effectués dans des travaux antérieurs pour présenter les conditions actuelles, notamment du point de vue du rapport entre les organismes et l'État fédéral, dans lesquelles peut prendre forme un projet d'autonomie par et pour les CFSM. Dans la suite de cette analyse, nous dégagerons une voie susceptible d'accroître l'autonomie de ces communautés tout en régénérant la mobilisation de la population francophone.

Abstract

To what type of autonomy can the Francophone minority communities (FMCs) aspire? This text attempts to answer to the question. After explaining our approach, which does not intend to define the right of the FMCs to autonomy, we rely on some observations that were made in previous works to present the current conditions, particularly in terms of the relationship between community organizations and the federal government, in which could take form any autonomy project by and for the FMCs. It is from such analysis that we are proposing a path that could increase the autonomy of these communities, while regenerating the mobilization of the Francophone population.

La question qui a orienté notre réflexion ici découle de notre recherche antérieure sur la relation entre les organismes communautaires qui font la promotion des intérêts de la population francophone et le gouvernement fédéral (Forgues, 2007). Partant de notre analyse des partenariats que les organismes communautaires et l'État fédéral ont conclus, nous nous sommes demandé si ces partenariats constituaient un frein à une plus grande autonomie des communautés francophones en situation minoritaire (CFSM) ou, au contraire, s'ils pouvaient servir de tremplin vers une plus grande autonomie.

Pour répondre à cette question, il convient d'abord de :

- 1) situer la perspective que nous adoptons, en abordant brièvement la question du droit à l'autonomie des CFSM et en précisant le type d'autonomie que nous envisageons ;
- 2) rappeler la façon dont s'est exprimée l'aspiration à l'autonomie des CFSM depuis les années 1970, en nous appuyant sur des documents dans lesquels s'énoncent les positions des organismes francophones ;
- 3) décrire dans ses grandes lignes la forme actuelle de la gouvernance des CFSM ; et, enfin,
- 4) proposer des pistes de réflexions et d'actions capables de renforcer leur autonomie.

Pour bien saisir quelle autonomie est possible pour elles, il importe de comprendre la gouvernance communautaire des CFSM eu égard au contexte du partenariat actuel avec l'État fédéral canadien. Dans sa forme actuelle, la gouvernance des CFSM peut-elle constituer l'assise d'une autonomie communautaire ?

Le droit à l'autonomie des communautés francophones en situation minoritaire

Notre réflexion est étrangère au terrain propre à la philosophie ou au droit. Nous ne cherchons pas à décider si les communautés linguistiques en situation minoritaire du Canada peuvent prétendre légitimement à une forme d'autonomie. Nous réfléchissons plutôt aux conditions sociopolitiques concrètes qui déterminent l'autonomie actuelle des CFSM. Nous nous limitons à ces communautés, d'abord parce qu'elles nous sont plus familières, ensuite parce que les anglophones du Québec ont peine à constituer une communauté politique, comme l'affirment, d'ailleurs, Jedwab et Maynard (2008 : 165) :

The absence of strong communal identification is widely believed to be reflected in the ongoing challenges that the Anglophone minority has encountered with respect to its governance structures and leadership. (« On croit largement que l'absence d'une identité commune forte se reflète dans les difficultés persistantes que la minorité anglophone a rencontrées en ce qui concerne sa gouvernance et son leadership. ») [notre traduction]

En l'absence de sujet politique clairement reconnu, il devient plus malaisé d'aborder de front la question de l'autonomie de ce groupe.

À des degrés divers, nous trouvons au sein des CFSM des sujets politiques qui ont obtenu une reconnaissance expresse de leurs droits et qui prennent appui sur une plus longue tradition de revendications tendant vers l'autonomie. Les Acadiens du Nouveau-Brunswick, par exemple, bénéficient d'une reconnaissance plus affirmée de leurs droits que les autres communautés francophones du Canada. Dans la *Charte canadienne des droits et libertés*, le législateur déclare que les Acadiens ont le droit de conserver les institutions qui sont nécessaires à leur épanouissement.

16.1. (1) La communauté linguistique française et la communauté linguistique anglaise du Nouveau-Brunswick ont un statut et des droits et privilèges égaux, notamment le droit à des institutions d'enseignement distinctes et aux institutions culturelles distinctes nécessaires à leur protection et à leur promotion.

Malgré les différences certaines qui peuvent les distinguer, toutes les communautés francophones et acadiennes expriment, diversement et sous quelque forme que ce soit, des aspirations de prise en charge ou d'autonomie (Forgues, 2007).

Cependant, pour qui pouvons-nous envisager cette autonomie? À l'échelle nationale se pose la question de l'unité des CFSM. Cette unité ne nous paraît pas assez forte pour qu'elles puissent former *un* sujet politique intégré pouvant bénéficier d'une autonomie. Plusieurs auteurs ont constaté l'éclatement du Canada français à la fin des années 1960 et sa particularisation subséquente en entités provinciales (Dumont, 1997; Magnan et Pilote, 2007; Thériault, 1996 et 2007 : 252). Par ailleurs, les organismes communautaires nationaux peuvent difficilement prétendre qu'ils représentent les intérêts d'*une* communauté pleinement intégrée. S'ils formulent des revendications autonomistes ou de prise en charge, c'est au nom de leurs membres, lesquels représentent plusieurs communautés, plusieurs groupes d'intérêts et plusieurs secteurs. À l'image de cette fragmentation, il s'agit donc d'une autonomie qui s'incarne dans une pluralité de lieux géographiques et d'espaces institutionnels.

La documentation des acteurs francophones porte les traces d'un discours autonomiste. Ainsi, en 1979, le thème de l'autonomie et de la prise en charge inspire la réflexion des leaders francophones. Il s'agit de revendiquer une prise en charge des services mis en place pour les CFSM, comme le montre le passage qui suit, extrait d'un document de la Fédération des francophones hors Québec : « La communauté minoritaire qui a suffisamment de ressources

et de vitalité pour planifier et contrôler certains services qui sont près d'elle doit avoir la possibilité d'en réclamer la responsabilité » (1979 : 24). Dans ce document, les auteurs envisagent des structures de pouvoir administratives pouvant aller jusqu'à la création d'une province, si la volonté des francophones devait aller en ce sens (p. 27), afin d'assurer un contrôle sur les services susceptibles d'être offerts localement. Le discours met alors clairement l'accent sur l'autodétermination.

Le contrôle d'institutions propres aux francophones semble constituer une voie que privilégient les communautés :

Les luttes que nous menons, pour que les individus qui forment nos communautés puissent jouir des mêmes services et des mêmes possibilités que ceux du groupe majoritaire, doivent toujours s'inscrire dans une revendication qui insiste sur l'originalité de nos collectivités et le droit à des institutions autonomes (FFHQ, 1982 : 28).

Le droit à des institutions permet de renforcer la complétude institutionnelle des CFSM, laquelle, en retour, offre aux individus plus de possibilités de vivre dans leur langue¹. Cela signifie que les communautés peuvent revendiquer une forme d'autodétermination, même si leur complétude institutionnelle est faible. Autrement dit, il ne s'agirait pas de reconnaître le droit à l'autodétermination seulement lorsque les communautés présentent une certaine complétude institutionnelle ou qu'elles forment déjà une culture sociétale au sens où l'entend Will Kymlicka². Ce chercheur reconnaît aux minorités qui jouissent déjà d'une culture sociétale le droit à l'autodétermination, notion à laquelle il attribue un sens politique fort. Nous croyons que la reconnaissance à l'autonomie peut être nuancée si nous reconsidérons ce concept au-delà de son acception habituelle, qui renvoie à une forme de souveraineté politique, pour l'envisager dans une conception qui reconnaît des formes et des degrés divers d'autonomie³. Par « autonomie », nous entendons les moyens, les mécanismes ou les structures organisationnelles qui assurent aux collectivités la capacité d'orienter leur développement. Cette autonomie varie selon le degré de contrôle sur ce développement, les espaces où s'exerce ce contrôle et les modalités instaurées à cette fin. Selon nous, les CFSM peuvent bénéficier d'une reconnaissance du droit à l'autonomie qui peut prendre des formes diverses, mais qui leur permet de maintenir ou de développer leurs institutions et leur identité, les amenant à renforcer leur culture sociétale, voire leur autonomie.

1. Sur la complétude institutionnelle, voir l'article de Linda Cardinal dans le présent numéro.

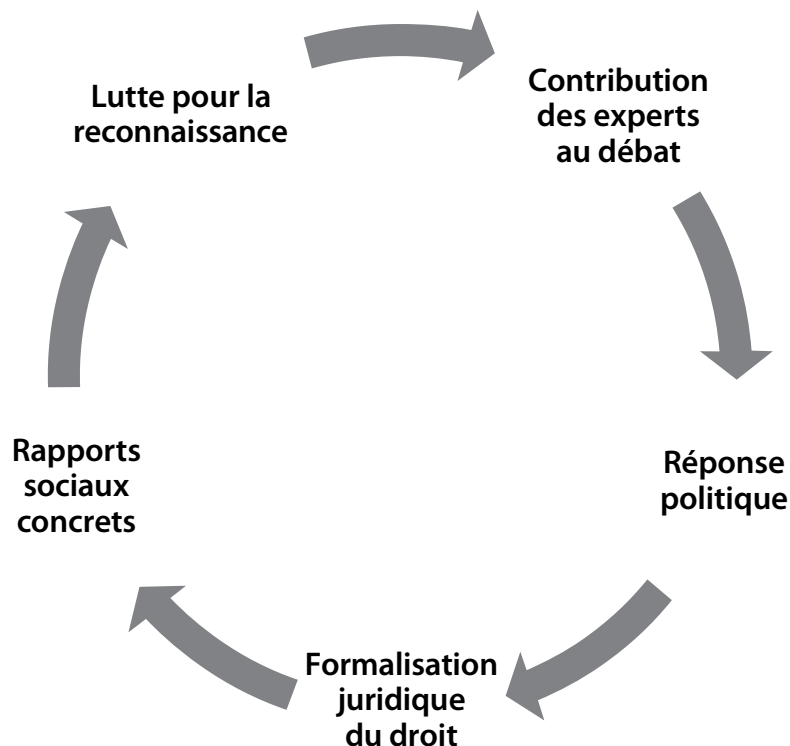
2. Rappelons que Kymlicka définit la culture sociétale en s'appuyant sur trois éléments principaux : la concentration territoriale du groupe linguistique, le partage d'une langue et sa pratique dans un ensemble d'institutions publiques et privées (Kymlicka et Opalski, 2001 : 18).

3. Les articles de Johanne Poirier et de Linda Cardinal et Eloísa González Hidalgo dans le présent numéro vont en ce sens.

Or, ce qui nous intéresse ici est beaucoup moins d'énoncer des conditions ou des principes théoriques qu'il y a lieu de réunir pour envisager le droit à l'autonomie des CFSM, que d'examiner les conditions sociopolitiques actuelles qui déterminent la forme que prend ou que pourrait prendre leur autonomie, en considérant notamment leur rapport à l'État fédéral.

Le droit que nous reconnaissons formellement à une minorité est l'expression de rapports sociaux internes au groupe et de rapports du groupe avec la majorité. Le sujet de droit est historiquement et socialement défini. Le droit ne se détermine pas seulement par des experts (juristes, philosophes, politologues) ; il est généralement le produit de rapports sociaux intergroupes qu'il vient codifier (Arnaud, 1981). Par exemple, le droit qui reconnaît l'égalité des sexes résulte de la lutte des femmes et des rapports sociaux entre les sexes, le droit du travail est le fruit de la lutte ouvrière et des rapports de travail, tandis que le droit des minorités de langue officielle découle d'une lutte pour la reconnaissance visant à renverser des rapports de domination et à établir des rapports sociaux égalitaires entre les individus et les groupes (voir la figure 1, qui illustre ce processus social). Certes, le droit peut être analysé d'un point de vue critique qui montre la persistance de rapports de domination, malgré certaines avancées en matière de reconnaissance (voir Brunelle, 1975, pour le droit du travail).

Figure 1
Processus de création du droit



Dans cette perspective, les droits des CFSM, particulièrement le droit à l'autonomie, sont issus de rapports sociaux complexes entre l'État, la communauté anglophone, la société dans son ensemble et les CFSM. La formulation de droits vient en quelque sorte rationaliser et cristalliser ces rapports sociaux. La lutte des minorités linguistiques, si celles-ci se satisfont des droits reconnus, vise alors moins à revendiquer de nouveaux droits qu'à lutter pour l'application de leurs droits acquis. Ce sont également ces rapports sociaux qui déterminent la forme que peut prendre l'autonomie des communautés. Notre contribution vise donc à mieux comprendre ces rapports sociaux. Pour mieux les saisir, il faut que nous nous penchions tant sur le partenariat que les CFSM ont créé avec l'État que sur la situation actuelle de leur gouvernance.

Le partenariat des CFSM avec l'État : qu'est devenue l'aspiration à la prise en charge ?

Le partenariat des CFSM avec l'État est récent dans l'histoire des communautés. Il s'est tissé depuis les années 1970, à une époque où le gouvernement fédéral intervient de façon marquée pour appuyer leur essor⁴. Il suscite alors certaines inquiétudes, car en résulte nécessairement une forme de dépendance : « [...] la Fédération dépend principalement des subventions du Secrétariat d'État. C'est une situation qui n'est certainement pas idéale pour assurer l'avenir de la FFC et des Franco-Colombiens » (FFHQ, 1977 : 24). Ce partenariat ne manque pas de soulever la question de l'autonomie financière et administrative. Pour contrer la dépendance financière, on envisage de maintenir une certaine autonomie en recourant à l'autofinancement (FFHQ, 1977 : 8). Mais cet objectif sera vite supplanté par celui qui consistera à revendiquer une intervention étatique plus directe, accentuant d'autant la dépendance financière.

On souhaite, par ailleurs, maintenir une autonomie administrative. Dans un autre document de la FFHQ, qui présente une politique de développement global, une certaine méfiance apparaît à l'égard de l'encadrement administratif de l'État :

Une politique globale pour les francophones hors Québec ce n'est pas une quête de planification étatique qui enserme, surveille, régleme nos communautés. Au contraire, une politique globale doit viser à transférer le plus possible de pouvoir aux communautés (1982 : 38-39).

On semble redouter l'envahissement de l'État et de ses mécanismes de contrôle. L'ancrage démocratique des organismes francophones dans la population et la participation de ses membres sont vus comme une condition essentielle à l'autodétermination, envisagée alors comme « une capacité organisationnelle qui grandit ; une participation qui rend possible aux

4. Au sujet de l'engagement progressif de l'État fédéral envers les communautés de langue officielle en situation minoritaire (CLOSM) et sur l'évolution du contexte juridique depuis 1988, voir Forgues (2007).

membres de se façonner une communauté »⁵ (FFHQ, 1982 : 41). La participation devient le fondement de la politique de développement à mettre en œuvre :

Une démocratisation à la base, c'est vraiment moins évident. Pourtant, c'est à ce niveau que la revitalisation doit se produire : car, le besoin de créer et recréer des liens communautaires, le besoin d'établir des zones de pouvoirs et d'initiative implique nécessairement une participation importante de nos membres. Sans celle-ci, toute politique globale sera vouée à l'échec. Cette participation doit devenir la base même de toute stratégie (FFHQ, 1982 : 39).

On semble craindre que le rapprochement avec l'État n'entraîne un éloignement des organismes de la population : « La participation active et démocratique de nos populations est la stratégie de fond, de premier ordre, autrement, nous passons au-dessus de la tête des gens » (FFHQ, 1982 : 41). Cependant, la relation entre l'État fédéral et les communautés se transforme et tend vers un partenariat qui déterminera une partie significative de l'organisation communautaire.

Une dizaine d'années plus tard, soit en 1992, on semble avoir accepté le partenariat avec l'État, tout en réclamant son soutien financier :

Mais à la différence des années précédentes, il sera difficile de dissocier ces efforts d'émancipation collective des francophones de la réalité étatique. La plupart des initiatives, même si elles naîtront du dynamisme communautaire et seront gérées par les francophones, exigeront en effet l'appui financier des gouvernements [Fédération des communautés francophones et acadienne du Canada (FCFA), 1992 : 70].

Ce partenariat amène les dirigeants francophones à trouver une façon de réconcilier leur stratégie visant l'autonomie et leur stratégie de lobbying, du moins dans le discours :

Puis quand l'État s'est mis à parrainer le développement des communautés linguistiques, les francophones se sont efficacement insérés dans le monde du démarchage tout en lorgnant vers l'idée d'une plus grande autonomie pour leur communauté (FCFA, 1992 : 74).

Ainsi, partenariat et autonomie ne semblent pas incompatibles, mais comment se concilieront-ils?

Vers une gouvernance partagée avec l'État

Pour comprendre le partenariat qui prend forme, il faut savoir que, dans les années 1990, le gouvernement fédéral prend le virage de la « nouvelle gestion publique », favorisant une approche horizontale de la gouvernance. Celle-ci prend appui sur les groupes d'intérêts, les parties prenantes, les segments de population visés par les politiques publiques. Dans le

5. Cela rejoint la notion de capacité organisationnelle, qui désigne « [...] le pouvoir de mobilisation d'une communauté en vue d'atteindre avec succès ses objectifs collectifs » (Allain, 2007 : 96).

cadre des CLOSM, cette démarche de l'État prétend favoriser la « prise en charge » par les communautés des mesures visant leur développement.

Ce que nous avons qualifié de compromis linguistique entre l'État et les CFSM (Forgues, 2007) repose, en fait, sur un échange : les communautés acceptent de se soumettre à un ensemble de contraintes administratives de l'État, si elles ont la possibilité de participer à la conception et à la mise en œuvre des mesures gouvernementales les concernant et si l'État maintient son appui financier⁶. Se rencontrent ici la logique des CFSM et celle de l'État dans un arrangement qui permet aux communautés de parler de prise en charge, alors qu'en fait, comme le montre notre analyse, elles se placent dans une situation de forte dépendance.

Notons, d'abord, que la participation des organismes à la mise en œuvre des initiatives visant leur développement a permis d'instaurer des modes de gouvernance communautaire fondés sur des mécanismes de décisions et de consultations collectives. Par « gouvernance communautaire », nous entendons l'exercice d'un pouvoir lié au développement de la communauté, qui inclut plusieurs acteurs engagés dans ce développement sans être dans des rapports hiérarchiques les uns vis-à-vis des autres⁷ (Forgues, 2007 : 42 ; Bakvis et Juillet, 2004 ; Cardinal et coll., 2010).

Comme nous l'avons montré (Forgues, 2007), la gouvernance des CFSM s'est accompagnée d'une double rationalisation stratégique et communicationnelle, au sens où l'entend Jürgen Habermas (1987). Stratégique, puisque les communautés doivent élaborer des plans de développement global : définir une vision, des objectifs, des stratégies et évaluer leurs résultats. Communicationnelle, car elles doivent appuyer cette rationalisation stratégique sur des activités communicationnelles (consultations et forums publics) afin, notamment, d'arrêter les orientations du développement communautaire et de légitimer les décisions prises en ce sens. Autrement dit, on crée des « espaces de discussion » pour définir ce qu'on nommait désormais, dans les accords de collaboration, le « projet de société » des communautés⁸.

Cette dernière forme de rationalisation n'a pas éliminé tous les enjeux de légitimité qui se posent aux communautés. L'idéal d'un espace de discussion sans contrainte se heurte rapidement aux difficultés et aux risques que comporte l'expression de points de vue critiques à l'égard d'organismes qui influencent les décisions prises en matière de financement (Forgues, 2007 : 112). Les apparences de conflits d'intérêts sont persistantes et toujours d'actualité, lorsqu'on sait que les représentants d'organismes qui participent aux décisions

6. Nous nous appuyons dans la présente section sur les résultats de notre étude concernant les ententes Canada-communautés. On pourra consulter le rapport de cette étude (Forgues, 2007) pour connaître la méthodologie et le détail des analyses.

7. Notons que l'absence de rapports hiérarchiques ne signifie pas l'égalité de chaque acteur dans son influence sur l'exercice de la gouvernance.

8. Les accords de collaboration ont remplacé en 2004 les ententes Canada-communautés, qui ont été en vigueur de 1994 à 2004. Les accords sont devenus, en 2010, des ententes de collaboration.

ont généralement des intérêts en jeu. Par ailleurs, même si des avancées ont été faites par les CFSM au regard de leurs capacités de gouvernance, elles ne servent pas d'appui à une autonomie ou à une prise en charge réelle tant persiste la dépendance à l'égard de l'État.

La persistance de la dépendance

Notre analyse montre que la participation des organismes à la mise en œuvre des mesures visant leur développement comporte une forme de dépendance étatique (Forgues, 2010 et 2007). Les organismes courent le risque d'être instrumentalisés par l'État, ce qui rejoint des constats faits à l'égard d'autres secteurs : « De ce fait, le milieu communautaire deviendrait, bien malgré lui, un prolongement de l'activité de l'État ou encore un sous-traitant » (Savard et Chiasson, 2001 : 146). Analysant les projets de décentralisation de l'État au début des années 1990, Lizette Jalbert constate que celui-ci « ne cède qu'au compte-gouttes des pouvoirs décisionnels et octroie surtout des pouvoirs de gestion » (1991 : 261). Ces pouvoirs de gestion délimitent une certaine marge de manœuvre des organismes, qui se trouve toutefois réduite en raison des mécanismes administratifs mis en place pour encadrer les activités des organismes communautaires. Dans le cas des CFSM, la lourdeur des contrôles administratifs est telle – pensons à la gestion axée sur les résultats⁹ – que plusieurs ont l'impression que leur action est détournée par l'État.

Il semble que le scénario qu'on voulait éviter, à savoir celui d'un État qui encadre de trop près l'organisation des activités communautaires, se soit réalisé. L'autorité fédérale participe grandement à la gestion et à l'organisation des activités communautaires, le financement étant accompagné d'une série d'exigences bureaucratiques. La lourdeur administrative qui pèse sur les organismes s'avère le prix à payer pour cette prise en charge. Les organismes sont empêtrés dans des processus qui viennent inverser la logique des fins et des moyens. La logique organisationnelle – centrée sur la détermination des moyens – prend le pas sur la logique institutionnelle – centrée quant à elle sur la détermination des finalités, pour reprendre l'analyse de Joseph Yvon Thériault (2007 : 229-244), le risque étant que l'organisme court « le danger d'anesthésier ses véritables besoins et ceux de sa communauté » (Jalbert, 1991 : 266).

Or, même s'il impose des limites, ce partenariat est tout de même perçu de façon favorable par les organismes. On aimerait que la charge administrative soit moins lourde, que le gouvernement travaille encore plus en partenariat avec la communauté, que le financement soit accru et plus stable; bref, des améliorations restent à apporter, mais ce type de partenariat n'est nullement remis en question (Forgues, 2007). Les représentants des organismes

9. La gestion axée sur les résultats est de rigueur depuis le début des années 2000 pour les organismes communautaires bénéficiant du financement de Patrimoine canadien. Cette approche exige que les organismes définissent des résultats mesurables pour les objectifs visés et qu'ils démontrent qu'ils les ont atteints.

communautaires ont donc intériorisé les règles du jeu et acceptent de se plier aux contraintes qu'implique la participation. Mais ce prix est-il trop élevé? S'agit-il d'un simulacre d'autonomie qui dissimule en fait des relations marquées par des négociations et des démarches continuelles dans un contexte de rapports asymétriques entre l'État fédéral et les organismes francophones?

Ce système de relations fondées sur des négociations et des démarches se définit conformément à une structure de représentation sectorielle des intérêts des CFSM. Des représentants de chaque secteur (économie, santé, éducation, arts et culture...) ou de chaque groupe (jeunes, aînés, femmes, minorités culturelles...) défendent les intérêts de leur secteur suivant une gouvernance communautaire qui tend à devenir de plus en plus éclatée. L'analyse de Linda Cardinal (Cardinal, Lang et Sauvé, 2008) fait apparaître une multiplication des lieux de gouvernance des CFSM. De 1997 à 2005, le nombre d'initiatives communautaires passe de 19 à 74, ce qui donne lieu à autant d'espaces de gouvernance qui peuvent se déployer en parallèle. Quelle est la légitimité de ces lieux de gouvernance? Représentent-ils la volonté communautaire et sont-ils rattachés à un espace public communautaire où se discutent l'avenir et les choix de la communauté? Pareille fragmentation de la gouvernance en de multiples espaces participant au développement communautaire risque de compromettre sa légitimité en soustrayant au regard du public et des autres acteurs communautaires les décisions qui concernent non seulement les parties prenantes, mais l'ensemble de la population. Dans un tel cas, le défi consiste à maintenir le lien entre les espaces de gouvernance et l'espace public communautaire afin de soumettre ces espaces à la discussion publique et de légitimer les décisions qui y sont prises.

La quête d'autonomie des CFSM doit nous inviter à réfléchir à de nouvelles modalités de participation des organismes aux politiques publiques dans le cadre d'une démarche qui conserve l'exigence démocratique d'ancrer la gouvernance communautaire dans la population francophone.

Des pistes pour favoriser l'autonomie

Le partenariat avec l'État vient-il compromettre la quête d'autonomie des CFSM? Il est permis de croire que les communautés se trouvent ainsi coincées dans le partenariat actuel. Leur forte dépendance financière les livre aux aléas de la vie politique. Nous avons pu le constater dans les suites qui ont été données au plan stratégique qu'a élaboré l'ensemble de la société civile de la francophonie au Sommet des communautés francophones et acadiennes de 2007. Ce sommet était l'occasion d'informer le gouvernement fédéral des grands objectifs de développement des CFSM afin qu'il appuie les efforts des organismes pour les atteindre. Or, le gouvernement élaborera l'année suivante une feuille de route pour appuyer le développement des CFSM (Gouvernement du Canada, 2008), laquelle fait très peu de cas, si ce

n'est une mention à la page 9, du plan stratégique élaboré par les communautés. Cet exemple montre bien l'asymétrie du partenariat actuel et le poids du gouvernement dans l'orientation du développement communautaire. Il montre aussi que tant la communication entre l'État et les CFSM que la coordination de leurs activités peuvent être problématiques. Nous croyons qu'un partenariat réel aurait demandé que soit élaborée une feuille de route qui ait vraiment pris appui sur le vaste exercice de consultations et de délibérations qui a entouré le Sommet des communautés francophones et acadiennes.

Malgré ses limites, nous pensons que le partenariat actuel comporte néanmoins la possibilité d'accroître l'autonomie des communautés en s'inscrivant dans la continuité, tout en marquant une certaine rupture avec les développements récents de la gouvernance communautaire.

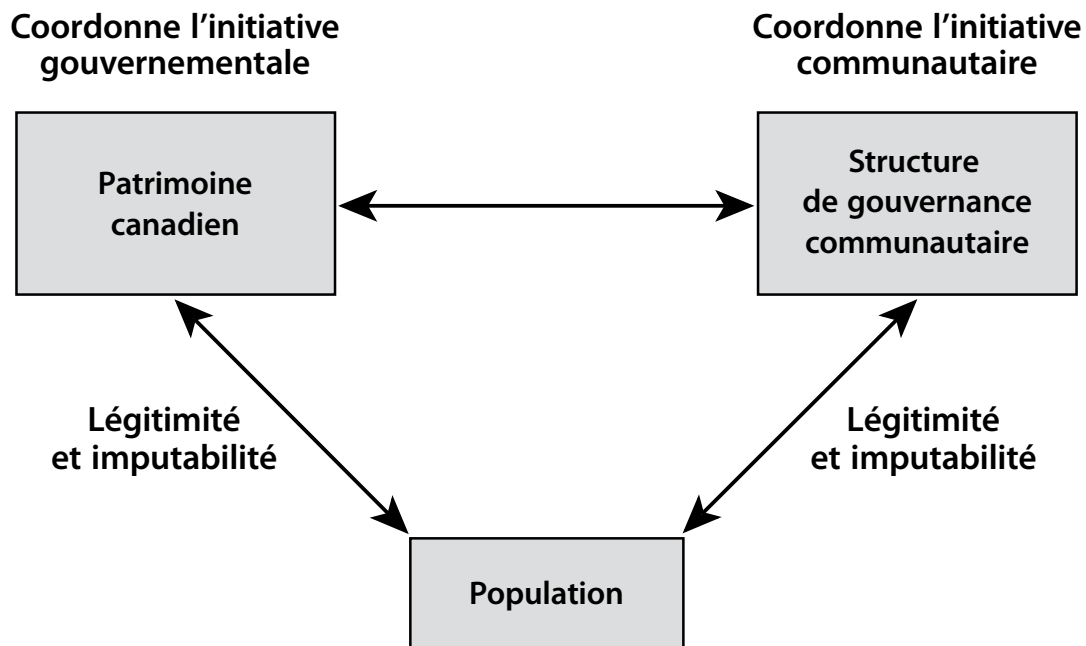
La situation actuelle a permis de réaliser des progrès en matière de gouvernance qui permettraient de se rapprocher de l'autonomie. La gouvernance communautaire pourrait servir de passerelle conduisant les CFSM vers une gouvernance plus indépendante. Après une gouvernance verticale, puis une participation active à une gouvernance partagée avec l'État, il est permis d'envisager l'élaboration d'une gouvernance communautaire plus autonome à partir des réalisations et des apprentissages des CFSM en la matière.

Est-il possible d'explorer la conception d'un nouveau type de contrat entre l'État et les CFSM qui centralise et consolide en leur sein l'intervention étatique? L'intervention financière du pouvoir public se poursuivrait en raison des obligations juridiques du gouvernement fédéral, mais ce nouveau contrat pourrait la rendre plus stable et plus globale. L'insuffisance et l'incertitude entourant le financement contribuent à fragiliser l'existence et les activités des organismes. Le commissaire aux langues officielles l'a rappelé encore lors du dépôt de son rapport annuel 2009-2010 (Commissariat aux langues officielles, 2010).

Ce nouveau contrat reposerait sur une reconnaissance expresse de la capacité des communautés, par la voie de leurs représentants, de s'autodéterminer (voir figure 2). Il s'agirait de définir, en conséquence, les mécanismes de reddition de comptes tout en consolidant les structures de gouvernance. L'État ferait converger les fonds de ses divers ministères vers Patrimoine canadien, qui a la responsabilité de coordonner l'intervention de l'État en matière de langues officielles. Ce ministère les octroierait aux communautés francophones provinciales dûment représentées par des membres, préférablement élus, siégeant au sein d'une structure de gouvernance communautaire chargée de les distribuer parmi les organismes communautaires selon des règles de reddition de comptes et de redistribution claires et légitimes. Le montant de l'investissement et les conditions de reddition des comptes seraient déterminés par des représentants légitimes du gouvernement fédéral et des communautés. Ce nouveau contrat demanderait de mieux ancrer la gouvernance dans la population par le mode électoral. L'élection de représentants communautaires nous semble une voie à

explorer pour détacher la gouvernance des intérêts immédiats des organismes participant au développement de la communauté. En séparant la société civile francophone, qui bénéficie des fonds, des décideurs communautaires, ce mécanisme de gestion pourrait régler le problème des conflits d'intérêts. La structure de gouvernance rattacherait ainsi les initiatives de développement communautaire à un espace public ouvert aux débats, ce qui conférerait au public un droit de regard sur les initiatives communautaires bénéficiaires des fonds publics.

Figure 2
Nouveau contrat entre l'État et les CFSM



Comme l'illustre la figure précédente, le nouveau contrat que concluraient l'État et les CFSM : 1) assurerait une meilleure centralisation et une coordination plus étroite des initiatives gouvernementales et communautaires; 2) garantirait une plus grande responsabilisation des organismes communautaires; et 3) reposerait sur une participation plus active de la population francophone, par l'intermédiaire de représentants élus, au débat et à la gouvernance communautaire.

Il pourrait être mis à l'épreuve dans le cadre de projets pilotes au sein des communautés qui le souhaitent et qui sont mieux préparées à cette prise en charge accrue de la gouvernance. Ainsi, plutôt que de constituer un frein à l'autonomie des communautés, le partenariat actuel pourrait servir de tremplin vers une plus grande autonomie.

Conclusion

Il semble que les craintes que les acteurs communautaires avaient formulées avant le renforcement du partenariat avec l'État étaient justifiées à l'égard de la dépendance financière, de l'éloignement des organismes de la population, de la faible participation de la population et de la perte d'autonomie des organismes en échange du financement gouvernemental.

Nous pensons que le partenariat (le rapprochement) avec l'État s'accompagne d'un éloignement des organismes par rapport à certains besoins de la population (Landry, Forgues et Traisnel, 2010). Cet éloignement se manifesterait, notamment, par une certaine difficulté à mobiliser la population au sein des organismes francophones. Certes, cette démobilitation politique s'observe dans l'ensemble de la société, mais elle ne doit pas nous empêcher de nous interroger sur cet enjeu au sein de la francophonie minoritaire, sur ses causes, sur les moyens d'accroître la mobilisation de la population et, par voie de conséquence, sur les rapports que tissent entre eux les organismes francophones, l'État et la population. La piste que nous présentons ici, et sur laquelle nous invitons les intervenants à se pencher, vise à rapprocher les organismes de la population et à établir un meilleur équilibre entre les pôles de ce triangle.

La mobilisation de la population peut se renforcer si nous intégrons davantage le public aux activités de la gouvernance actuelle en créant des espaces dans lesquels il pourra s'exprimer et influencer les décisions des organismes. Si la possibilité est donnée à la population d'influer sur le développement de la communauté et si son point de vue est pris en compte, il y a tout à parier qu'elle s'intéressera de plus près au sort de sa communauté. Le renforcement de la gouvernance passe par de meilleures assises dans la population, lesquelles rendront son exercice plus légitime, garantissant ainsi un fondement sûr à l'autonomie communautaire.

Références

- ALLAIN, Greg (2007). « Genèse, structure et bilan d'une manifestation sportive et identitaire pour la jeunesse acadienne : les Jeux de l'Acadie dans les provinces Maritimes du Canada », dans Jean-Pierre Augustin et Christine Dallaire (dir.), *Jeux, sports et francophonie : l'exemple du Canada*, Pessac, Maison des sciences de l'homme d'Aquitaine, p. 95-137.
- ARNAUD, André-Jean (1981). *Critique de la raison juridique, t. 1 : Où va la sociologie du droit?*, Paris, LGDJ, coll. « Bibliothèque de la sociologie du droit », n° XXVI.
- BAKVIS, Herman, et Luc JUILLET (2004). *Le défi de l'horizontalité : ministères responsables, organismes centraux et leadership*, Ottawa, École de la fonction publique du Canada.

- BRUNELLE, Dorval (1975). *Le code civil et les rapports de classes, suivi d'une analyse sociologique de la loi canadienne de l'assurance-chômage*, Montréal, Presses de l'Université du Québec. En ligne : http://classiques.uqac.ca/contemporains/brunelle_dorval/code_civil_rapports_de_classes/code_civil_rapports_classes.pdf.
- CARDINAL, Linda, et coll. (2010). *La gouvernance communautaire en Ontario français : une nouvelle forme d'action collective? Vol. 1 : Un portrait des groupes communautaires*, Ottawa, Observatoire sur la gouvernance de l'Ontario français. En ligne : <http://observatoiregouvernance.ca/documents/etude-gouvernance.pdf>.
- CARDINAL, Linda, Stéphane LANG et Anik SAUVÉ (2008). « Les minorités francophones hors Québec et la gouvernance des langues officielles : portrait et enjeux », *Francophonies d'Amérique*, n° 26 (automne), p. 209-233.
- COMMISSARIAT AUX LANGUES OFFICIELLES (2010). *Rapport annuel 2009-2010, vol. 1 : Au-delà des obligations*, Ottawa, Travaux publics et Services gouvernementaux Canada.
- DUMONT, Fernand (1997). « Essor et déclin du Canada français », *Recherches sociographiques*, vol. 38, n° 3, p. 419-467.
- FÉDÉRATION DES COMMUNAUTÉS FRANCOPHONES ET ACADIENNE DU CANADA (FCFA) (1992). *Hier, la francophonie, Dessein 2000 : Pour un espace francophone*, Ottawa, FCFA.
- FÉDÉRATION DES FRANCOPHONES HORS QUÉBEC (FFHQ) (1982). *Pour nous inscrire dans l'avenir : rapport du comité de la politique de développement global de la Fédération des francophones hors Québec*, Ottawa, FFHQ, [en ligne] http://bv.cdeacf.ca/EA_PDF/2004_10_0537.pdf (consulté le 11 mai 2012).
- FÉDÉRATION DES FRANCOPHONES HORS QUÉBEC (1979). *Pour ne plus être sans pays*, 2 vol., Ottawa, FFHQ.
- FÉDÉRATION DES FRANCOPHONES HORS QUÉBEC (1977). *Les héritiers de Lord Durham*, 2 vol., Ottawa, FFHQ.
- FORGUES, Éric (2010). « La gouvernance des communautés francophones en situation minoritaire et le partenariat avec l'État », *Politique et sociétés*, vol. 29, n° 1, p. 71-90.
- FORGUES, Éric (2007). *Du conflit au compromis linguistique : l'État et le développement des communautés francophones en situation minoritaire*, rapport de recherche, Moncton, ICRML, [en ligne] <http://www.icrml.ca>.
- GOVERNEMENT DU CANADA (2008). *Feuille de route pour la dualité linguistique canadienne 2008-2013 : agir pour l'avenir*, Ottawa, Gouvernement du Canada.
- HABERMAS, Jürgen (1987). *Théorie de l'agir communicationnel*, 2 vol., Paris, Fayard.
- JALBERT, Lizette (1991). « La décentralisation : enjeux et perspectives », dans Louis Maheu et Arnaud Sales (dir.), *La recomposition du politique*, Montréal, Presses de l'Université de Montréal, et Paris, L'Harmattan, p. 251-272.

- JEDWAB, Jack, et Hugh MAYNARD (2008). « Politics of Community: The Evolving Challenge of Representing English-Speaking Quebecers », dans Richard Y. Bouhis (dir.), *The Vitality of the English-Speaking Communities of Quebec: From Community Decline to Revival*, Montréal, CEETUM, et Moncton, ICRML, [en ligne] <http://www.ceetum.umontreal.ca/pdf/Jedwab&Maynard.pdf>.
- KYMLICKA, Will, et Magdalena OPALSKI (dir.) (2001). *Can liberal pluralism be exported?: Western political theory and ethnic relations in Eastern Europe*, Oxford, Oxford University Press.
- LANDRY, Rodrigue, Éric FORGUES et Christophe TRAISNEL (2010). « Autonomie culturelle, gouvernance et communautés francophones en situation minoritaire au Canada », *Politique et sociétés*, vol. 29, n° 1, p. 91-114.
- MAGNAN, Marie-Odile, et Annie PILOTE (2007). « Multiculturalisme et francophonie(s) : enjeux pour l'école de la minorité linguistique », *Glottopol, revue de sociolinguistique en ligne*, n° 9 (janvier), [en ligne] http://www.univ-rouen.fr/dyalang/glottopol/telecharger/numero_9/gpl9_05magnan-pilote.pdf.
- SAVARD, Sébastien, et Guy CHIASSON (2001). « La gouvernance des services sociaux dans le secteur de la jeunesse et de la famille : quelle participation pour les organismes communautaires? », *Politique et sociétés*, vol. 20, n°s 2-3, p. 141-158.
- THÉRIAULT, Joseph Yvon (2007). *Faire société : société civile et espaces francophones*, Sudbury, Prise de parole.
- THÉRIAULT, Joseph Yvon (1996). « Sociologie et figures identitaires de l'Acadie et des francophonies minoritaires du Canada », dans Jürgen Erfurt (dir.) *De la polyphonie à la symphonie : méthodes, théories et faits de la recherche pluridisciplinaire sur le français au Canada*, Leipzig, Leipziger Universitätsverlag, p. 37-50.

Mots clés

Francophonie, gouvernance, autonomie, reconnaissance, minorités linguistiques

Keywords

Francophony, governance, autonomy, recognition, linguistic minorities

Correspondance

eric.forgues@umoncton.ca