



**ICRML**  
Institut canadien  
de recherche  
sur les minorités  
linguistiques

**CIRLM**  
Canadian Institute  
for Research  
on Linguistic  
Minorities

# Financer la francophonie canadienne : Faire société ou créer un marché de services?

Préparé par

**Éric Forgues**

Institut canadien de recherche sur les minorités linguistiques

**Michel Doucet**

Université de Moncton

Mai 2014



**Financer la francophonie  
canadienne :  
faire société ou créer un  
marché de services?**



# Financer la francophonie canadienne : faire société ou créer un marché de services?<sup>1</sup>

Préparé par

**Éric Forgues**

Institut canadien de recherche sur les minorités linguistiques

**Michel Doucet**

Université de Moncton



**ICRML**  
Institut canadien  
de recherche  
sur les minorités  
linguistiques

**CIRLM**  
Canadian Institute  
for Research  
on Linguistic  
Minorities

Moncton (Nouveau-Brunswick)

Mai 2014

---

<sup>1</sup> Sans que notre propos ne les engage, nous remercions Chantal Carey et Stéphanie Chouinard pour les judicieux commentaires qu'elles nous ont fournis sur une version antérieure du texte.

ISBN 978-1-926730-34-9

© **Institut canadien de recherche sur les minorités linguistiques/**

**Canadian Institute for Research on Linguistic Minorities**

18, avenue Antonine-Maillet

Pavillon Léopold-Taillon, pièce 410

Université de Moncton, Campus de Moncton

Moncton (Nouveau-Brunswick), Canada, E1A 3E9

Téléphone : 506.858.4669 Télécopieur : 506.858.4123

Site Web : [www.icrml.ca](http://www.icrml.ca)

Dépôt légal : 2<sup>e</sup> trimestre 2014

Bibliothèque et Archives Canada

Imprimé au Canada

---

## Table des matières

Introduction.....	9
Le fondement juridique du financement des communautés francophones en situation minoritaire au Canada.....	9
Le mode de financement des CFSM.....	13
La finance sociale .....	14
Un repositionnement devenu nécessaire des organismes porte-parole.....	19
Brève conclusion .....	20





---

## Introduction<sup>2</sup>

Dans ce texte, nous tentons de porter au jour quelques éléments qui illustrent une nouvelle approche que semble vouloir suivre le gouvernement canadien en matière de financement des communautés de langue officielle en situation minoritaire (CLOSM), afin de soulever quelques questions que nous devrions nous poser à l'égard des conséquences de cette approche sur l'organisation et le développement des CLOSM, particulièrement du point de vue des communautés francophones en situation minoritaire (CFSM). Nous croyons qu'un glissement est en train de se faire quant à ce qui détermine le financement des CLOSM par l'État canadien. Alors que l'intervention et l'aide de l'État se fondent sur les droits linguistiques, ce que nous démontrerons brièvement pour commencer, il semble qu'elles tendent à se justifier selon une logique de plus en plus économique qui met l'accent moins sur les droits linguistiques que sur la valeur ajoutée et le rendement des organismes œuvrant en contexte minoritaire. Le gouvernement semble vouloir créer un « marché de services » pour les CFSM de manière à saper l'autonomie institutionnelle des CFSM et leur capacité à décider de leur avenir. Pour terminer, nous proposerons quelques pistes de réflexion sur les stratégies collectives que peuvent élaborer les organismes francophones afin de se repositionner par rapport à l'État et de mieux se faire reconnaître dans le partenariat qu'ils ont développé.

## Le fondement juridique du financement des communautés francophones en situation minoritaire au Canada

L'enjeu du financement des activités communautaires francophones en situation minoritaire est, sans conteste, crucial pour le développement des communautés francophones. Cet enjeu n'est pas sans lien avec l'enjeu de la reconnaissance, le financement venant refléter la reconnaissance par l'État des communautés et de leurs revendications. Cette reconnaissance se manifeste non seulement dans les montants accordés, mais aussi dans les choix qui sont faits en matière de financement (ce qu'on choisit de financer) et dans la manière de faire ces choix.

Avant de se traduire en appui financier, la reconnaissance des communautés francophones est rendue officielle par les droits linguistiques. Quand on lit la *Loi sur les langues officielles*<sup>3</sup> ou les dispositions linguistiques de la *Charte canadienne des droits et*

---

<sup>2</sup> Texte remanié d'une présentation faite le 14 mai 2014 dans le cadre de la table ronde « Financer la francophonie : quels constats et quelles perspectives pour l'autonomie des communautés? », lors du colloque 623 : « Penser la francophonie canadienne au prisme de la résilience, de la résistance et des alliances », 82e Congrès de l'ACFAS, Montréal.

<sup>3</sup> LRC 1985, c 31 (4<sup>e</sup> suppl).



---

*libertés*<sup>4</sup>, on remarque que la notion d'égalité est au centre des droits linguistiques. L'État intervient pour assurer l'égalité entre les deux communautés de langue officielle. Or, qu'entend-on par « égalité »?

Si on reprend la pensée de la Commission royale d'enquête sur le bilinguisme et le biculturalisme, le principe d'égalité renvoie à une notion d'*égalité des chances réelles* « en vertu de laquelle le fait de parler anglais ou français n'est source, pour l'individu, ni d'avantages ni de désavantages dans sa recherche d'un accès aux institutions qui enveloppent la vie individuelle et collective<sup>5</sup> ».

En droit linguistique, la Cour suprême nous enseigne dans l'arrêt *Beaulac*<sup>6</sup> que c'est l'*égalité réelle* et non l'*égalité formelle* qu'il faut appliquer dans tous les cas. Alors que l'égalité formelle exige que tous soient traités de la même façon, l'égalité réelle impose, pour sa part, aux gouvernements l'obligation de prendre en compte les besoins particuliers de la minorité linguistique.

Pour atteindre l'égalité réelle, l'État doit connaître les besoins des communautés de langue officielle en situation minoritaire (CLOSM). Se référant à la décision de la Cour suprême du Canada dans la décision *DesRochers c Canada (Industrie)*<sup>7</sup>, l'hon. Michel Bastarache affirmait : « Ce qui est important et nouveau dans l'arrêt *Desrochers* [appelé couramment l'affaire Caldech], c'est que nous sommes passés de la notion d'égalité formelle — je vous desserre dans la langue que vous demandez — à l'égalité réelle — je vous donne un service adapté à vos besoins, dans votre langue. On a accepté que le droit de la minorité soit le droit à une structure institutionnelle qui fait en sorte qu'elle est desservie de la même manière que la majorité<sup>8</sup>. »

Dans le *Renvoi sur la sécession du Québec*, dont les principes furent appliqués notamment dans l'arrêt *Montfort*<sup>9</sup>, « la Cour suprême du Canada a reconnu que le “respect des minorités” ou la “protection des minorités” est l'un des principes fondamentaux non écrits de la Constitution du Canada. La Cour d'appel a réaffirmé que ce principe non écrit revêt une “force normative”<sup>10</sup> ».

---

<sup>4</sup> *Loi constitutionnelle de 1982*, annexe B de la *Loi de 1982 sur le Canada (R-U)*, 1982, c 11. Voir notamment les articles 16 à 20 et l'article 23.

<sup>5</sup> Commission royale d'enquête sur le bilinguisme et le biculturalisme (1969), *Livre III, Le monde du travail*, p. 4.

<sup>6</sup> *R c Beaulac*, [1999] 1RCS 768.

<sup>7</sup> [2009] 1 RCS 194.

<sup>8</sup> Délibérations du comité sénatorial permanent des Langues officielles, Fascicule 11 - Témoignages du 26 octobre 2009 : [http://www.parl.gc.ca/Content/SEN/Committee/402/offi/11evb-f.htm?Language=F&Parl=40&Ses=2&comm\\_id=595](http://www.parl.gc.ca/Content/SEN/Committee/402/offi/11evb-f.htm?Language=F&Parl=40&Ses=2&comm_id=595) (consulté le 28 avril 2014).

<sup>9</sup> *Lalonde c Ontario (Commission de restructuration des services de santé)*, (2001) 56 OR (3d) 577.

<sup>10</sup> *Lalonde, supra*, au para 174.

---

Bien que formulés dans la perspective de droits individuels, les droits linguistiques ont pour caractéristique essentielle d’être reconnus à un groupe particulier, dans notre cas la communauté francophone minoritaire. La nature collective des droits linguistiques, qui accordent à un groupe minoritaire le droit de faire valoir ses valeurs et ses besoins même lorsqu’ils ne sont pas conformes à la volonté de la majorité, pose de toute évidence un problème pour l’État démocratique. De plus, force nous est de constater que « l’égalité entre les groupes est plus difficile à cerner ou à mesurer que l’égalité d’accès des individus à une institution ou à un service<sup>11</sup> ».

Ainsi, prenons l’exemple de l’article 16.1 de la *Charte canadienne des droits et libertés*, qui prévoit à son paragraphe 1 :

**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.

Dans l’arrêt *Charlebois c Moncton*<sup>12</sup>, la Cour d’appel du Nouveau-Brunswick mentionne que « cette disposition vise à maintenir les deux langues officielles, ainsi que les cultures qu’elles représentent, et à favoriser l’épanouissement et le développement des deux communautés linguistiques officielles. Elle est de nature réparatrice et entraîne des conséquences concrètes<sup>13</sup>. » En parlant de la nature *réparatrice* de la disposition, la Cour d’appel ne fait que rappeler que les droits linguistiques visent à réparer les torts du passé<sup>14</sup>.

L’article 23, qui porte sur le droit à l’instruction dans la langue de la minorité, a également été décrit comme une disposition à portée collective et réparatrice<sup>15</sup>. Citons ce passage du jugement qui est explicite à cet égard :

L’article 23 de la *Charte* prescrit que les gouvernements provinciaux doivent faire ce qui est pratiquement faisable pour maintenir et promouvoir l’instruction dans la langue de la minorité. Cet article a en partie un caractère réparateur et n’a pas pour objet de renforcer le

---

<sup>11</sup> Michel Doucet (2010), « Les droits linguistiques au Nouveau-Brunswick : pour une égalité réelle entre les langues officielles et les communautés de langues officielles », *Revista de Llengua i Dret*, n° 53, p. 88.

<sup>12</sup> (2001), 242 RN-B (2<sup>e</sup>) 259, au para 80.

<sup>13</sup> *Ibid.*, para 80.

<sup>14</sup> Voir, entre autres, *Mahé c Alberta*, [1990] 1 RCS 342 à la p 363; *Renvoi relatif à la Loi sur les écoles publiques (Man.)*, [1993] 1 RCS 839 à la p 850; *Arsenault-Cameron c Île-du-Prince-Édouard*, [2000] 1 RCS 3 au para 27; *Doucet-Boudreau c Nouvelle-Écosse (Ministre de l’Éducation)*, [2003] 3 RCS 3 au para 27.

<sup>15</sup> *Arsenault-Cameron c Île-du-Prince Édouard*, *supra*, à la p 27; *Doucet-Boudreau c Nouvelle-Écosse*, *supra*, au para 28.

---

statu quo par l'adoption d'une conception formelle de l'égalité qui viserait principalement à traiter de la même façon les groupes majoritaires et minoritaires de langue officielle. Une interprétation fondée sur l'objet des droits prévus à l'art. 23 repose sur le véritable objectif de cet article qui est de remédier à des injustices passées et d'assurer à la minorité linguistique officielle un accès égal à un enseignement de grande qualité dans sa propre langue, dans des circonstances qui favoriseront le développement de la communauté<sup>16</sup>.

La portée *collective* des droits linguistiques apparaît également dans la *Loi sur les langues officielles*, notamment à l'article 2(b), qui affirme que cette loi a pour objet « d'appuyer le développement des minorités francophones et anglophones et, d'une façon générale, de favoriser, au sein de la société canadienne, la progression vers l'égalité de statut et d'usage du français et de l'anglais ». Par ailleurs, le caractère collectif de la *Loi* est explicite dans l'article 43. (1) de cette loi :

**43. (1)** Le ministre du Patrimoine canadien [qui coordonne la mise en œuvre de cet engagement auprès des autres ministères] prend les mesures qu'il estime indiquées pour favoriser la progression vers l'égalité de statut et d'usage du français et de l'anglais dans la société canadienne et, notamment, toute mesure : a) de nature à favoriser l'épanouissement des minorités francophones et anglophones du Canada et à appuyer leur développement [...].

L'appui de l'État vise donc non seulement à protéger les droits des individus, mais également à appuyer le développement des communautés et à favoriser leur épanouissement. Comme le mentionne Michel Doucet, « [l]a dimension collective des droits linguistiques devient donc déterminante dans la réalisation de l'objet de ces droits, qui est d'assurer la survie et le développement des communautés linguistiques<sup>17</sup> ».

Ce bref détour par le droit nous permet de comprendre quel objectif poursuit le gouvernement en finançant les CLOSM. Des idéaux de justice et d'égalité sous-tendent son appui financier aux communautés en situation minoritaire. La Cour suprême est sensible au fait que l'inaction des gouvernements peut avoir des conséquences négatives sur les communautés que visent à protéger et à promouvoir les droits linguistiques. « Si les retards, les tergiversations ou les hésitations sont tolérés, ils permettront aux gouvernements de se soustraire éventuellement de leurs obligations puisque les

---

<sup>16</sup> *Arsenault-Cameron c Île-du-Prince-Édouard*, *supra*.

<sup>17</sup> Michel Doucet, Michel Bastarache et Martin Rioux (2013), « Les droits linguistiques : fondements et interprétation », dans Michel Bastarache et Michel Doucet, *Les droits linguistiques au Canada*, 3<sup>e</sup> éd., Cowansville, Éditions Yvon Blais, p. 80.

---

communautés pour lesquelles ces droits ont été adoptés auront disparu ou se seront affaiblies à un point tel que l'exercice de ces droits deviendra futile ou leur mise en œuvre inutile<sup>18</sup>. » Ainsi, un ensemble de facteurs politiques, idéologiques et économiques influent sur l'application du droit. Au gré des gouvernements, des conjonctures économiques et des visions idéologiques, l'engagement de l'État envers les CLOSM pour respecter les droits linguistiques pourra varier. La vision du gouvernement fédéral actuel ne manque pas de teinter la façon dont il s'acquitte de ses obligations linguistiques. Penchons-nous sur quelques éléments de sa vision qui ressortent du mode de financement des CFSM qu'il tente de mettre en place.

## Le mode de financement des CFSM

Depuis 2003, l'État canadien s'est doté de plans d'action quinquennaux en matière de langue officielle. Le plan en vigueur, la *Feuille de route pour les langues officielles du Canada 2013-2018* reflète la volonté du gouvernement canadien de respecter ses obligations linguistiques et prévoit des investissements de 1,1 milliard de dollars sur cinq ans<sup>19</sup>. La mise en œuvre de la Feuille de route révèle une nouvelle approche dans le financement des projets communautaires. Pour mieux saisir sa nouveauté, rappelons que, depuis les années 1990, le financement des CFSM par l'État s'est fait dans le cadre d'un partenariat entre lui et les organismes qui les représentent. Ce partenariat se présente comme une prise en charge par les communautés de leur développement. Les organismes participent, à un certain degré, aux choix qui sont faits par l'État en matière de financement des communautés. Or, comme je l'ai déjà montré ailleurs, cette participation entraîne une double dépendance : administrative et financière<sup>20</sup>. Pour le dire brièvement, la dépendance financière s'observe dans le fait que, pour réaliser leurs projets ou pour fonctionner, les organismes dépendent grandement du financement fédéral, tandis que la dépendance administrative s'observe dans l'alourdissement des exigences administratives gouvernementales qui doivent être respectées pour obtenir ce financement. Dans ces conditions, la gouvernance communautaire qui s'est mise en place depuis les années 1990 est tiraillée, d'une part, entre des exigences administratives et des choix politiques gouvernementaux et, d'autre part, des impératifs d'autonomie communautaire.

Les organismes francophones peuvent élaborer, par exemple, des plans de développement global pour leur communauté, mais la gestion de ceux-ci s'alourdit avec

---

<sup>18</sup> *Ibid.*, p. 79.

<sup>19</sup> La Feuille de route pour les langues officielles du Canada 2013-2018 : Éducation, immigration, communautés est consultable en ligne, <http://www.pch.gc.ca/fra/1363882822690> (consulté le 29 mai 2014).

<sup>20</sup> Éric Forgues (2007), « Du conflit au compromis linguistique », rapport de recherche, Moncton, ICRML [en ligne] [http://www.icrml.ca/images/stories/documents/fr/conflit\\_au\\_compromis\\_linguistique.pdf](http://www.icrml.ca/images/stories/documents/fr/conflit_au_compromis_linguistique.pdf)

---

l'imposition d'exigences gouvernementales de reddition de compte<sup>21</sup>. La lourdeur administrative fait en sorte que plusieurs intervenants disent qu'il devient de plus en plus difficile de faire ce pour quoi leur organisme a été créé. Ils affirment qu'ils sont pris dans des processus qui tendent à accaparer les ressources et à les distraire de leur mission première. En outre, l'incertitude entourant l'accessibilité des ressources incite les intervenants à mener des efforts soutenus afin d'obtenir ou de consolider les ressources nécessaires pour réaliser les projets. L'ampleur de ces efforts devient disproportionnée par rapport à ceux qui sont déployés pour remplir la mission de l'organisme. Cette incertitude peut aller jusqu'à amener un organisme à revoir ses activités, voire ses propres objectifs en fonction des objectifs gouvernementaux. Plusieurs témoignages d'intervenants confirment que le virage vers l'offre de services est fortement encouragé par les fonctionnaires gouvernementaux fédéraux, qui ne veulent plus financer des activités de revendication.

Dans ce contexte, l'autonomie et la capacité d'action des organismes se trouvent réduites. En conséquence, les avancées en matière de gouvernance communautaire demeurent fragiles, en ce sens qu'elles reflètent moins une autonomie accrue qu'une participation accrue des organismes à des fonctions de services. Le rôle de fournisseur de services prend de plus en plus d'importance depuis quelque temps, alors que le gouvernement canadien flirte avec de nouveaux modèles de financement.

## La finance sociale

Revenons aux années 1990, où le gouvernement canadien prend le virage de la nouvelle gestion publique, qui suppose qu'une partie de l'action gouvernementale s'appuie sur des partenariats avec les organismes communautaires<sup>22</sup>. Ces partenariats incluent des mécanismes de reddition de compte qui permettent de contrôler à distance l'action de groupes tiers qui, en échange de financement, livrent des services à la communauté. Depuis les années 2000, l'État favorise la gestion axée sur les résultats, qui resserre l'exigence pour les organismes de démontrer qu'ils ont atteint les résultats pour lesquels ils ont été financés.

Plus récemment, le gouvernement du Canada, notamment le ministère de l'Emploi et du Développement social, veut prendre le virage de ce qu'il appelle la finance sociale. Selon

---

<sup>21</sup> Les plans de développement global sont élaborés par les CFMS dans le cadre des ententes de collaboration entre Patrimoine canadien et les organismes porte-parole de ces communautés.

<sup>22</sup> Sur la nouvelle gestion publique, lire entre autres Linda Cardinal, Éric Champagne et Marie-Hélène Eddie (2013), « Nouvelle gouvernance publique et innovation : le cas du Consortium national de formation en santé », *Gouvernance*, vol. 10, n° 1, p. 1-19; et Éric Forgues (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.

---

le Ministère, qui s'appelait alors Ressources humaines et Développement des compétences, « [l]a finance sociale est une approche visant à mobiliser de multiples sources de capitaux générant un dividende social et un rendement économique pour atteindre des objectifs sociaux et environnementaux<sup>23</sup> ». Voici un extrait d'un discours de la ministre Diane Finley, qui présente cette nouvelle approche :

Nous examinons déjà de nouvelles façons de conclure des arrangements financiers novateurs qui constitueront des éléments clés d'une stratégie générale sur les partenariats sociaux, soit une stratégie qui prévoit la possibilité de conclure des ententes de rémunération au rendement qui lient le financement aux résultats mesurables. [...] [Cela] a comme résultat de déplacer le risque de l'état actuel des affaires, où le gouvernement (et les contribuables) paient sans garantie de rendement, au groupe social qui sera « payé en fonction des résultats »<sup>24</sup>.

Les modèles qu'on veut mettre en place tentent de rendre l'aide de l'État conditionnelle à l'atteinte des résultats. On parle par exemple d'un *contrat de rémunération au rendement*, qui consiste en une entente entre le gouvernement et des organisations externes selon laquelle le gouvernement précise les résultats sociaux désirés et s'engage à verser un montant d'argent aux organisations externes une fois ces résultats atteints<sup>25</sup>.

Ce modèle vise principalement les organismes qui offrent des services aux populations vulnérables : les personnes sans emploi, les aînés, les personnes à faible littératie ou les personnes souffrant de problèmes de santé. Les organismes francophones dont les activités servent ces populations sont concernés par ce nouveau modèle de financement. Pensons au Réseau pour le développement de l'alphabétisme et des compétences (RESDAC), par exemple, dont la mission est « de mobiliser ses partenaires stratégiques autour d'un projet de société qui vise à améliorer les niveaux d'alphabétisme et des compétences des adultes francophones du Canada et de susciter la participation de tous afin de développer un continuum de services répondant aux besoins de formation des adultes francophones de niveaux 1 et 2 (selon l'échelle de l'EIACA - 2003)<sup>26</sup> ».

---

<sup>23</sup> RHDC (2013), *Exploiter le pouvoir de la finance sociale Réponse des Canadiens à l'Appel national d'idées sur la finance sociale*, mai.

<sup>24</sup> : Gouvernement du Canada (ou Ressources humains et Développement des compétences Canada) (2012), « Traiter les problèmes sociaux en habilitant les personnes et les collectivités », notes de l'allocution pour l'honorable Diane Finley, prononcée dans le cadre de la Conférence de réseautage Manning, tenue à Ottawa le 9 mars 2012.

<sup>25</sup> RHDC (2013), *Exploiter le pouvoir de la finance sociale : réponse des Canadiens à l'Appel national d'idées sur la finance sociale*, Ottawa, RHDC.

<sup>26</sup> RESDAC, *Qui nous sommes*, [en ligne] [http://www.resdac.net/fcaf/a\\_propos/index.html](http://www.resdac.net/fcaf/a_propos/index.html) (consulté le 22 mai 2014).

---

Quel peut être l'effet de ce modèle de financement sur les CFSM? L'un des effets possibles de ce modèle de financement, c'est que, lors des appels de propositions, les organismes francophones risquent d'être mis en concurrence avec des organismes de la majorité pour offrir des services aux populations vulnérables.

En mai 2013, le RESDAC et ses partenaires proposaient un projet majeur de développement des compétences en milieu minoritaire dans le cadre d'un appel de propositions du Bureau de l'alphabétisation et des compétences essentielles (Emploi et Développement social Canada). Ce projet réunissait les principaux organismes concernés par l'enjeu des compétences et de la formation en milieu minoritaire. Qu'il œuvre en milieu minoritaire ou non, tout organisme pouvait soumettre une proposition. Selon la logique de financement qu'on veut mettre en place, si un organisme spécialisé en alphabétisation anglophone se qualifie mieux pour offrir des services, l'État pourrait lui accorder un contrat pour répondre aux besoins des CFSM en matière d'alphabétisation. Au moment d'écrire ces lignes, nous ne savons pas quels sont les projets qui ont été retenus dans ce concours, mais nous apprenons que la proposition du RESDAC n'a pas été retenue. Dans un communiqué publié le 28 mai 2014, le RESDAC écrit qu'il « a mobilisé plus d'une vingtaine d'organisations de tous les horizons, des acteurs clés de la formation et du développement économique des communautés francophones et anglophones ».

Dans le cadre du Programme de contribution pour les langues officielles en santé pour la période de 2014 à 2018, l'appel de propositions lancé par Santé Canada en 2014 en vue de financer des projets en matière de services de santé en français, tous les organismes intéressés, qu'ils soient francophones ou non, pouvaient soumettre une proposition. Un organisme pourrait être sélectionné sans que ce choix soit issu d'une concertation communautaire. En procédant ainsi, le gouvernement contourne le milieu associatif francophone et fait fi de sa capacité à s'organiser et à prendre des décisions collectives. De plus, ces communautés courent le risque de ne pas pouvoir développer leur réseau organisationnel dans des secteurs stratégiques de leur développement. La possibilité pour les organismes de la majorité d'obtenir du financement dans le cadre du Programme rend incertaine la complétude, voire l'autonomie institutionnelle des CFSM. Je cite un extrait d'une étude du Commissaire aux langues officielles : « Les institutions communautaires, comme les écoles, les médias, les églises et les organismes porte-parole, qui ont une légitimité au sein des CLOSM et qui bénéficient d'une reconnaissance de la part des instances gouvernementales, contribuent à ce que Breton a nommé la "complétude institutionnelle". » Comme le précise Raymond Breton, la complétude institutionnelle est

---

atteinte lorsqu'une communauté peut offrir à ses membres tous les services dans leur langue<sup>27</sup>.

Or, le virage que semble dénoter ce type d'appels de propositions non seulement place les organismes en situation de concurrence dans un secteur donné, mais aussi favorise une approche décisionnelle paternaliste dans laquelle le gouvernement est en position d'autorité pour décider ce qui est mieux pour les communautés et leur imposer ses choix. La concurrence risque d'entraîner un essoufflement des organismes qui courent après les concours pour se faire financer, tout en compromettant leur autonomie et leur capacité à coordonner leurs actions et à déterminer ce qui est souhaitable pour les communautés qu'ils servent.

Par ailleurs, Patrimoine canadien est en train de négocier avec la Fédération des communautés francophones et acadienne du Canada et ses membres pour mettre en place une nouvelle logique de financement. Quel modèle sera mis en place? C'est difficile à savoir, car les discussions se mènent en dehors de l'espace public. Nous ne pouvons pas traiter cette question dans ce texte, mais le fait qu'on cherche à éviter de discuter sur la place publique du mode de financement des organismes et des projets communautaires francophones soulève une autre problématique qui est celle de la difficile construction d'un véritable espace public dans la francophonie minoritaire. Or, comment pouvons-nous sérieusement aspirer à « faire société<sup>28</sup> » si des décisions aussi importantes échappent à l'espace public? En effet, les enjeux du financement concernent non seulement les organismes qui sont directement touchés, mais l'ensemble des communautés francophones.

Certaines informations au sujet de la nouvelle logique de financement ont néanmoins filtré, notamment sur le site Web de l'Assemblée franco-ontarienne (AFO)<sup>29</sup>. On a pu apprendre que Patrimoine canadien a analysé les demandes de financement qu'il a reçues en 2012-2013 et a constaté que certains enjeux ne sont pas uniques aux CLOSM. Que va-t-on en conclure? Veut-on ainsi ouvrir la porte à une prise en charge de ces enjeux par d'autres organismes qui ne proviennent pas des CFSM? Dans une stricte logique économique, sans égard à la langue, à l'autonomie institutionnelle et aux droits linguistiques, cela pourrait se justifier. Selon les informations qui ont filtré, il semble que le ministère Patrimoine canadien veuille lancer

---

<sup>27</sup> Raymond Breton (1964), « Institutional completeness of ethnic communities and the personal relations of immigrants. », *American Journal of Sociology*, vol. 70, no 2, p. 194.

<sup>28</sup> Joseph Yvon Thériault (2007), *Faire société : société civile et espaces francophones*, Sudbury, Prise de parole.

<sup>29</sup> Ces informations ont été retirées du site Web de l'AFO quelques jours après que nous l'eûmes consulté.

---

un appel de propositions en juin 2014. Dans un autre document interne publié puis retiré de

son site Web, l'Assemblée franco-ontarienne demande au ministère du Patrimoine canadien d'appuyer les décisions sur le mécanisme du Cercle de collaboration, qui est un mécanisme

de consultation communautaire. L'organisme s'inquiète également de l'approche gouvernementale, qui passe par des appels de propositions publics pour financer les projets communautaires. La volonté de mettre en place de nouvelles logiques de financement tend à favoriser une rationalisation des activités communautaires qui met l'accent sur la valeur ajoutée, la performance et l'efficacité dans la mise en œuvre des projets.

De telles tendances me semblent préoccupantes, d'autant plus que les décisions qui se prennent échappent aux débats publics. Voici quelques questions que nous pouvons nous poser :

- Ces nouveaux modèles de financement risquent-ils d'effriter le tissu organisationnel des organismes francophones, ainsi que la complétude et l'autonomie institutionnelles des communautés francophones?
- Le gouvernement irait-il contre des droits linguistiques qui l'obligent à protéger les minorités?
- Plus fondamentalement, en passant d'une notion de *droit* à une notion de *valeur ajoutée*, est-on en train de fragiliser le fondement même de l'intervention de l'État au sein des CLOSM?

En effet, si on suit cette nouvelle logique de financement, ce n'est plus tant le droit qui fonde l'intervention de l'État, mais la valeur ajoutée produite par les organismes et leur rendement mesurée à la lumière de leur capacité d'atteindre leurs objectifs. Il s'agit moins pour l'État d'assurer une forme de réparation et de rattrapage, que de financer les organismes les plus performants qui contribuent à la prospérité du pays, quitte à aller du côté des organismes de la majorité pour ce faire. On crée un marché qui dissocie les services de l'organisme qui les offre. Ce que l'État finance n'est pas tant des organismes que des services.

Face à cette situation, les organismes francophones peuvent certes jouer la carte de l'adaptation, de la compétition ou de la concurrence, c'est-à-dire tenter de comprendre ce nouveau modèle de financement qui tend à se mettre en place afin de tirer leur épingle du jeu. L'innovation dont savent faire preuve les acteurs francophones serait ainsi subordonnée à une fonction d'adaptation à un environnement changeant, sur lequel on ne semble pas avoir d'emprise. Mais le risque couru est trop grand pour plusieurs organismes, qui pourraient disparaître par le jeu de la compétition, sans compter que le

---

nouveau modèle de financement va à l'encontre, selon nous, de ce qui fonde l'intervention de l'État en matière linguistique.

De plus, vouloir s'adapter à ce nouveau contexte de financement favorise une logique organisationnelle plutôt qu'institutionnelle, si on reprend la distinction faite par Joseph Yvon Thériault<sup>30</sup>. Une institution ne se situe pas dans une stricte logique d'adaptation à un environnement changeant. Sa finalité se définit en relation avec la communauté pour laquelle elle œuvre. Tout changement dans son mode d'organisation se déciderait en fonction de la communauté qu'elle sert. Je crois que ces questions méritent d'être discutées publiquement, afin qu'on puisse réfléchir aux tenants et aboutissants de ces nouvelles logiques de financement.

## **Un repositionnement devenu nécessaire des organismes porte-parole**

Le fait que les organismes des CFSM tendent à se comporter comme des organisations plutôt que des institutions n'est pas sans lien avec leur forte dépendance financière envers l'État canadien. Cela les éloigne de la communauté et les amène à s'adapter aux politiques gouvernementales, à saisir les opportunités qui s'offrent à eux, à utiliser le langage de l'État, à comprendre sa logique, bref à coller de près à l'action de l'État pour bénéficier de son financement.

Les organismes francophones ne peuvent suffisamment prendre leurs distances par rapport à l'action de l'État. Pour conserver leurs distances, il leur faudrait se repositionner à l'égard de l'État. À cet effet, il serait essentiel qu'ils bénéficient d'un meilleur rapport de force pour négocier, voire d'une stratégie de négociation collective qui s'alimente de consultations menées dans la population. Une telle stratégie permettrait d'établir des positions communes pour l'ensemble des organismes, qui s'appuieraient sur une forte solidarité entre eux. Le partenariat entre l'État et les organismes francophones doit, en principe, reposer sur le respect de l'autonomie de chaque partenaire.

Ce repositionnement des organismes francophones viserait à assurer une meilleure reconnaissance de leur autonomie et de leur capacité à déterminer leur développement. Pour ce faire, nous croyons que les organismes francophones doivent amener les discussions entourant l'enjeu du financement dans l'espace public, et ce, pour des raisons de *légitimité* et de *stratégie*.

---

<sup>30</sup> Joseph Yvon Thériault (2005), « L'institution en Ontario français », *Mens, Revue d'histoire intellectuelle de l'Amérique française*, vol. VI, n° 1, p. 11-21 [en ligne] [http://www.revuemens.ca/wp-content/uploads/2014/02/mens\\_6-1.pdf](http://www.revuemens.ca/wp-content/uploads/2014/02/mens_6-1.pdf)

---

Au sujet de la légitimité d'un débat public, les enjeux soulevés ne concernent pas seulement la survie des organismes, mais plus largement la vitalité des CFSM. Ces organismes sont les porte-parole des communautés. Ils devraient informer et entendre les communautés qu'ils représentent au sujet des enjeux du financement. En ce moment, les communautés ne sont pas informées, et des pressions s'exercent pour éviter qu'elles ne le soient.

Quant au motif d'ordre stratégique, plus les organismes incluent les communautés et les populations dans leur démarche, meilleur est le rapport de force qu'ils peuvent établir avec le gouvernement. Des organismes bien ancrés dans la population, qui sont en interaction continue avec elle, qui ont des mécanismes de représentation et de prise de décision transparents et légitimes sont en meilleure position pour discuter avec le gouvernement.

Pour le moment, les organismes semblent vivre dans la crainte de perdre leur financement, ce qui les amène à privilégier d'abord leurs intérêts immédiats et à adopter une approche conciliante avec l'État. Le risque couru est de se faire les instruments de l'État.

Alors que les avancées en matière de gouvernance communautaire peuvent servir de tremplin vers une autonomie accrue<sup>31</sup>, il semble qu'on veuille faire marche arrière en revenant à une forme de gouvernance verticale, à laquelle participent cette fois-ci les organismes porte-parole, ce qui met en péril ces avancées.

## Brève conclusion

L'approche du gouvernement fédéral en ce qui a trait au financement des organismes francophones et les rapports de partenariat qui se sont développés entre lui et les organismes francophones contribuent à effriter la capacité de décision collective et de concertation des organismes francophones en contexte minoritaire. La façon dont se discute le financement des CFSM révèle à quel point les décideurs gouvernementaux et communautaires préfèrent se tenir loin de l'espace public. Cela donne les coudées franches au gouvernement pour décider de l'avenir des CFSM. Ce qui se substitue à l'espace public est l'impératif économique et une rationalité qui remplace le pouvoir décisionnel communautaire francophone par des choix « rationnels » qui s'imposent selon des exigences économiques échappant à toute délibération. En acceptant ces nouvelles règles du jeu, les acteurs francophones troquent-ils le projet de *faire société* contre celui

---

<sup>31</sup> À ce sujet, le lecteur peut lire notre article : Éric Forgues (2012), "Le partenariat des communautés francophones en situation minoritaire avec l'État : frein ou tremplin à l'autonomie ?", *Minorités linguistiques et société* [en ligne] <http://www.erudit.org/revue/minling/2012/v/n1/index.html> (consulté le 28 mai 2014).

---

de *créer un marché de services* au nom d'une idéologie économique qu'ils en viennent à intérioriser? Or, un projet de société ne peut pas se réaliser à coup d'appels de propositions pour des contrats de services. L'approche par appel d'offres est une menace pour l'autonomie institutionnelle des CFSM. Ce modèle de financement devrait être rejeté par les leaders francophones, puisqu'il nous ramène à une approche de gouvernance paternaliste qui compromet la capacité décisionnelle des CFSM.

C'est le projet de faire société qui se trouverait ainsi compromis. En effet, la définition d'un projet de société pour la francophonie doit prendre appui sur un espace public où sont discutés les divers enjeux qui concernent le développement des CFSM. Cela demande de pouvoir penser, voire d'imaginer le possible au-delà de l'apparente fatalité des pratiques concrètes actuelles. Pour « faire société », les CFSM doivent se doter d'une autonomie institutionnelle apte à accroître leur capacité à se projeter dans l'avenir et à mettre en œuvre les moyens de se développer selon leur vision.

Il nous faut revenir au fondement juridique de l'intervention de l'État, notamment aux droits collectifs qui devraient appuyer non seulement le développement des projets ou des services communautaires, mais aussi le développement institutionnel de ces communautés en reconnaissant leur capacité de se concerter et de prendre des décisions collectives. Pierre Foucher affirme : « L'autonomie représente selon nous la forme la plus achevée de protection des minorités linguistiques, celle qui correspond le mieux à l'un des principaux fondements du droit des minorités, à savoir l'épanouissement et la transmission de la culture de celles-ci par la langue. » Il ajoute que « [l']application juridique du principe d'autonomie requiert donc de la part de l'État la création d'institutions spécifiques aux minorités et gouvernées par les représentants de celles-ci ». Son analyse l'amène à conclure que « [c]'est donc par le biais d'un droit à des institutions linguistiquement homogènes que se déploie, au Canada, le droit à l'autonomie des communautés de langue officielle. Ce droit vise au premier chef les institutions quasi publiques (conseils scolaires, régies de santé, etc.) et les organismes privés qui agissent "pour le compte" des gouvernements, puisque ces organismes sont alors tenus aux mêmes obligations linguistiques que les gouvernements eux-mêmes ».

Nous croyons que le gouvernement doit protéger, promouvoir, voire développer l'autonomie institutionnelle des CFSM, en reconnaissant leur capacité à prendre des décisions concernant leur avenir et leur développement et en les aidant à mettre en place des mécanismes de gouvernance légitimes. Les organismes porte-parole devraient défendre ce principe de l'autonomie institutionnelle.

Les droits linguistiques garantissent une aide de l'État peu importe le rendement des organismes et leur valeur ajoutée. Il ne faut pas perdre de vue que le modèle de la



---

concurrence est incompatible avec celui qui vise la réparation des torts du passé. Ce dernier modèle demande de développer les capacités des organismes qui ont peut-être un moins bon rendement. Comment accepter que le gouvernement fédéral veuille mettre les organismes de la minorité en compétition avec des organismes de la majorité, alors que des inégalités sous-tendent leur développement? Pourquoi mettre les organismes de la minorité en concurrence entre eux alors qu'ils peuvent se concerter, coordonner leur action et décider de leur avenir? L'idéologie économique misant sur la concurrence ne correspond pas aux besoins des CFSM.

