



ICRML
Institut canadien
de recherche
sur les minorités
linguistiques

CIRLM
Canadian Institute
for Research
on Linguistic
Minorities

Du conflit au compromis linguistique

L'État et le développement des communautés francophones en situation minoritaire

Rapport de recherche préparé par
Éric Forgues

Octobre 2007

**Du conflit
au compromis linguistique**

L'État
et le développement
des communautés
francophones
en situation minoritaire

Du conflit au compromis linguistique

L'État
et le développement
des communautés
francophones
en situation minoritaire

Rapport de recherche préparé par

Éric Forgues



ICRML
Institut canadien
de recherche
sur les minorités
linguistiques

CIRLM
Canadian Institute
for Research
on Linguistic
Minorities

Moncton (Nouveau-Brunswick)

Octobre 2007

ISBN 978-0-9784169-1-1

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

Canadian Institute for Research on Linguistic Minorities

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.umoncton.ca/icrml/

Dépôt légal : 4^e trimestre 2007

Bibliothèque nationale du Canada

Imprimé au Canada

Table des matières

Liste des acronymes	10		
Introduction	11		
Chapitre 1			
Contexte et problématique	15		
1. L'État partenaire des communautés francophones en situation minoritaire	15		
1.1. <i>Le statut de minorité</i>	15		
1.2. <i>La loi sur les langues officielles au Canada</i>	16		
1.3. <i>L'État et la société civile en contexte minoritaire.....</i>	17		
1.4. <i>Le financement étatique des minorités</i>	19		
1.5. <i>Le maillage croissant entre l'État et les CFMS en matière de développement...</i>	23		
1.6. <i>Vers une redéfinition du rapport entre l'État et les CLOSM</i>	24		
2. Les relations entre l'État et la société civile dans le contexte de la redéfinition de l'État-providence.....	25		
2.1. <i>La société civile</i>	25		
2.2. <i>L'État-providence et la société civile</i>	26		
2.3. <i>La crise de l'État-providence et le recours à la société civile.....</i>	26		
2.4. <i>Les limites du partenariat entre l'État et la société civile.....</i>	29		
2.5. <i>Une nouvelle forme de contrôle ?</i>	30		
3. Conclusion	32		
Chapitre 2			
Objet d'étude et cadre théorique	35		
1. L'objet d'étude.....	35		
2. Le cadre théorique	35		
2.1. <i>Le concept de capital social.....</i>	36		
		<i>Remarque 1 :</i>	
		<i>Aspects qualitatifs et quantitatifs du capital social.....</i>	37
		<i>Remarque 2 :</i>	
		<i>Distinguer le capital social des ressources qui circulent grâce à lui</i>	37
		<i>Remarque 3 :</i>	
		<i>Capital social individuel et collectif.....</i>	38
		<i>Remarque 4 :</i>	
		<i>L'espace du capital social.....</i>	38
		<i>Remarque 5 :</i>	
		<i>La valeur instrumentale du capital social....</i>	38
		<i>Remarque 6 :</i>	
		<i>Les autres formes de capital</i>	39
		<i>Remarque 7 :</i>	
		<i>Une perspective structuraliste du capital social.....</i>	39
		<i>Définition du capital social.....</i>	40
		2.2. <i>Le concept de gouvernance.....</i>	41
		2.2.1. <i>Dimensions du concept</i>	42
		2.2.2. <i>Capital social et légitimité de la gouvernance.....</i>	42
		2.2.3. <i>Gouvernance et rationalisation des pratiques communautaires.....</i>	43
		2.3. <i>Le capital culturel et humain.....</i>	45
		3. Note méthodologique	45
		3.1. <i>Techniques d'enquête</i>	46
		3.2. <i>Profil des répondants et de leurs organismes</i>	46
		3.3. <i>Les organismes des répondants.....</i>	46
		4. Conclusion	48

Chapitre 3

Aperçu du programme

ententes Canada-communautés 49

1. Historique de la *Loi sur les langues officielles* 49

2. Programme d'appui aux communautés de langue officielle..... 49

3. Développement des communautés de langue officielle..... 50

4. Historique des ententes Canada-communautés..... 52

 4.1 *Période antérieure à 1994*..... 52

 4.2 *Période de 1994 à 1999*..... 54

 4.3 *Période de 1999 à 2004*..... 56

5. Les ententes Canada-communautés pertinentes pour notre étude 58

 5.1 *Nouveau-brunswick*..... 58

 5.2 *Manitoba*..... 59

 5.3 *Colombie-britannique*..... 60

6. Conclusion 62

Chapitre 4

Gouvernance et ententes

Canada-communautés 63

1. La mise en place des ECC et la réaction des communautés..... 63

2. L'implantation des structures de gouvernance 65

 2.1 *Avancées et reculs de la gouvernance*..... 67

 2.2 *Gouvernance communautaire et légitimité*..... 69

 2.3 *Transparence et légitimité*..... 71

3. Analyse des données sur la gouvernance.. 73

 3.1 *Le pouvoir*..... 73

 3.2 *Connaissance du mode de gouvernance communautaire*..... 73

 3.3 *Légitimité du mode de gouvernance* 74

 3.4 *Planification et structuration du secteur communautaire*..... 79

3.5 *Gouvernance communautaire et présence de l'État : autonomie et dépendance*..... 79

4. Conclusion 81

Chapitre 5

Gestion et rationalisation

des pratiques communautaires..... 83

1. Participation et financement 84

2. Règles internes de distribution des fonds .. 87

3. Limites de la rationalisation..... 88

4. Critères de décision et transparence..... 90

5. Un effort de précision des résultats 94

6. L'acquisition des capacités de gestion communautaire 97

7. Bureaucratie et procédures..... 99

8. Enjeu de la gestion axée sur les résultats... 101

9. Effet de la bureaucratiation sur l'organisation communautaire..... 103

10. Analyse des données du questionnaire..... 106

11. Gestion et capacité 108

12. Conclusion 109

Chapitre 6

Capital social et ententes

Canada-communautés 111

1. Réseaux..... 111

 1.1 *Concertation, coordination et capital social* 111

2. Analyses des données sur les réseaux 114

 2.1 *Réseaux des répondants*..... 114

 2.2 *Confiance, compétitivité et conflits*..... 117

 2.3 *Réseaux et ressources*..... 119

 2.4 *Réseaux et influence* 119

 2.5 *Apport des réseaux dans les ECC* 120

 2.6 *Effet des ECC sur les réseaux* 121

 2.7 *État et capital social* 123

3. Conclusion 124

Chapitre 7	
Effet des ECC sur la société civile	125
1. L'organisation et le rôle de la société civile	125
2. La question du nombre d'organismes communautaires.....	126
3. Un espace de discussion stratégique	128
4. Autonomie de gestion et de prise en charge.....	129
5. L'envers de l'autonomie.....	130
6. Le programme du gouvernement et celui des communautés.....	133
7. Le projet d'une assemblée délibérante au Nouveau-Brunswick.....	134
8. Analyse de l'effet des ECC sur les organismes communautaires.....	135
9. Conclusion	139
Conclusion.....	141
Références	149

Liste des acronymes

- ACFO** : Association canadienne-française de l'Ontario
- CFMC** : Comité au financement, au marketing et aux communications
- CFSM** : Communautés francophones en situation minoritaire
- CLOSM** : Communauté de langue officielle en situation minoritaire
- CRSH** : Conseil de recherche en sciences humaines du Canada
- ECC** : Ententes Canada-communautés
- FCFA** : Fédération des communautés francophones et acadiennes
- FFC** : Fédération des Franco-colombiens
- FFHQ** : Fédération des francophones hors-Québec
- IPC** : Initiative de planification communautaire
- LLO** : Loi sur les langues officielles
- PACLO** : Programme d'appui aux communautés de langue officielle
- PDG** : Plan de développement global
- SAANB** : Société des Acadiens et des Acadiennes du Nouveau-Brunswick
- SERF** : Société des enseignants retraités francophones (Nouveau-Brunswick)
- SFM** : Société franco-manitobaine
- SNA** : Société nationale de l'Acadie
- RDÉE** : Réseau de développement économique et d'employabilité

Introduction¹

L'idée à l'origine de ce projet de recherche, dont nous présentons ici les résultats, a pris naissance et s'est formée au moment où l'Institut canadien de recherche sur les minorités linguistiques a retenu nos services à l'automne 2003. Nous avons alors préparé un projet de recherche en vue d'analyser les partenariats qui se créent entre l'État et les communautés de langue officielle en situation minoritaire (CLOSM) et qui visent à favoriser le développement et l'épanouissement de celles-ci dans le cadre de la *Loi sur les langues officielles*. Nous avons voulu définir la nature des nouveaux rapports entre l'État et les CLOSM qui semblent s'établir sur la base de ces partenariats en analysant une initiative mise de l'avant par le gouvernement fédéral pour favoriser le développement économique des CLOSM, soit le Réseau de développement économique et d'employabilité (RDÉE). Plus précisément, nous entendions analyser l'effet de l'intervention étatique sur la gouvernance et le capital social des communautés francophones².

Le projet, présenté au Conseil de recherche en sciences humaines du Canada (CRSH), a été accepté en avril 2004. Entre temps, nous avons commencé à étudier les ententes Canada-communautés (ECC) dont l'objet consiste à favoriser le développement des CLOSM dans plusieurs de leurs secteurs. La particularité de ce programme est qu'il s'appuie sur la participation d'une partie fort importante du milieu associatif des CLOSM. La mise en œuvre des ententes se présentait comme un laboratoire idéal pour faire apparaître les nouveaux rapports entre l'État et les communautés, la

forme que prend la gouvernance communautaire et le rôle qu'exerce le capital social dans l'implantation de ces structures de gouvernance. Dès janvier 2004, nous avons intégré les ECC dans notre projet de recherche et commencé à recueillir des données documentaires sur ce programme gouvernemental. Ce qui s'annonçait être une étude sur le RDÉE dans deux provinces (le Manitoba et le Nouveau-Brunswick) est devenu une étude sur deux programmes (le RDÉE et les ECC) dans quatre provinces s'agissant des RDÉE (le nord de l'Ontario, la Colombie-Britannique, le Manitoba et le Nouveau-Brunswick) et ces trois dernières provinces s'agissant des ECC. L'obtention d'un financement supplémentaire de la Fondation de l'innovation du Nouveau-Brunswick nous a permis de recruter un troisième assistant de recherche, nous procurant ainsi les ressources nécessaires pour élargir notre objet et notre champ d'étude.

Une étude réalisée dans une autre optique nous fournissait des éléments théoriques formant l'assise de certains aspects de notre cadre conceptuel (Vanderlinden *et al.*, 2005). Les auteurs y analysent le lien entre le capital social et la gouvernance dans un contexte de prise en charge par une communauté côtière de son développement.

Ce cadre conceptuel nous apparaissait pertinent pour saisir la forme du partenariat entre l'État et les CLOSM qui implantent des structures de gouvernance horizontale (qui sont fondées sur la concertation des acteurs communautaires) et partagée (où siègent des représentants du gouvernement et de la communauté) afin de réaliser des programmes de développement tels que le RDÉE et les ECC. Cette démarche suppose la mobilisation des réseaux existants au sein des communautés, d'où l'intérêt du concept de capital social. Nous nous sommes alors

1. Le masculin est utilisé pour alléger le texte.

2. Dans le document, nous parlons des CLOSM car notre objet d'étude se définit à l'horizon de la problématique des langues officielles au Canada, même si nous avons analysé plus spécifiquement la situation des communautés francophones en situation minoritaire.

posé plusieurs questions qui ont permis d'organiser notre projet de recherche :

1. Quel rôle remplit le capital social (c'est-à-dire, notamment, les réseaux, la confiance et les règles de réciprocité) dans l'implantation des structures de gouvernance horizontale ?
 - a. L'État parvient-il à bénéficier du capital social des communautés ?
2. En retour, quelles répercussions les structures de gouvernance ont-elles sur ce capital social : les renforcent-elles ou, au contraire, les fragilisent-elles ?
3. Comment s'assure-t-on de la légitimité des structures et des activités de gouvernance qui se fondent sur les réseaux communautaires ?
 - a. Quelle est la représentativité des comités et des organisations décideurs ?
 - b. Quelle légitimité ont les décisions et les mécanismes de décisions mis en place ?
 - c. Parvient-on à outrepasser les intérêts particuliers des acteurs pour satisfaire l'intérêt général des communautés ? Si tel est le cas, comment s'y prend-on ?
4. Les communautés réussissent-elles à développer leur autonomie dans le cadre de ces programmes de développement (le RDÉE et les ECC) ?
 - a. Ces programmes respectent-ils leur autonomie ?
 - b. Favorisent-ils leur planification communautaire ?
 - c. Les projets de développement suscités par ces mesures s'inscrivent-ils dans la vision de leur développement et dans leur volonté de prise en charge ?
5. Les communautés ont-elles les capacités nécessaires pour prendre en charge ces mesures de développement ?
 - a. Sont-elles préparées et formées ?
 - b. Reçoivent-elles des ressources suffisantes pour assurer cette prise en charge ?

Ce sont ces questions qui ont motivé au départ la réalisation d'un projet de recherche initialement exploratoire. Nous cherchions d'abord à comprendre la forme qu'adopte la gouvernance communautaire dans les partenariats actuels entre l'État et les CLOSM, de même que le rôle qu'exerce le capital social dans l'implantation des structures de gouvernance. Il fallait mettre en évidence les enjeux de légitimité qui découlent de la mise en jeu des exigences d'une administration étatique confrontées à celles du milieu associatif des communautés. Comment allait-on réussir à réconcilier deux *modus operandi*, deux logiques sociales différentes et répondant à des exigences spécifiques et distinctes ? Nous avons à l'esprit les travaux d'Habermas (1987b) sur le risque d'une colonisation du monde vécu par les exigences systémiques de la bureaucratie étatique, et ceux de Stocker (1998) sur les risques que fait peser sur la légitimité une gouvernance fondée sur les réseaux, sans oublier les mises en garde faites par Joseph-Yvon Thériault (1985) sur les risques d'une instrumentalisation de la société civile par l'État. Il fallait en ce cas interroger les apparences, qui semblent indiquer une réponse favorable de ces programmes à la demande des communautés de prendre en charge leur développement, entendre, à la lumière des développements récents, les inquiétudes exprimées au sujet de leur autonomie dès les années 1970 (FFHQ, 1977), au moment où l'État était en voie de devenir leur principal soutien financier. On craignait alors les conséquences de leur dépendance financière envers l'État. Cette autonomie financière a rendu possible une forme de contrôle administratif étatique exercé sur elles. En effet, derrière l'apparente prise en charge que semblent promouvoir ces programmes, les communautés sont de plus en plus intégrées dans un système d'administration publique et acceptent de se soumettre aux exigences bureaucratiques de l'État. Certes, elles peuvent définir à loisir les orientations de leur développement, mais sous un regard administratif qui observe de près chacune de leur décision. Pour reprendre l'analyse que faisait Jalbert (1991) de la décentralisation de l'État, il est permis de penser que nous sommes les témoins d'une participation encadrée et d'une

autonomie administrée des CLOSM. Mais nous devançons déjà la présentation des conclusions de notre enquête.

Il convient de mentionner que la réalisation du projet a été possible grâce à la participation de nos répondants et de nos répondantes. Nous les remercions vivement tout en espérant que notre rapport contribuera à éclairer les enjeux que posent leurs activités. Merci également aux assistants et aux assistantes de recherche qui ont participé, à des degrés divers, à la recherche documentaire, à l'administration du questionnaire et des entrevues, à l'entrée des données, à l'élaboration du portrait des programmes (les ECC et le RDÉE) et des communautés et à la mise en forme du présent rapport. Myriam Beaudry, Annabelle Gaudet, Sylvie Giraud, Josée Guignard, Charline Morrison-Albert, Mario Paris, Anne-Claude Robitaille et Hélène de Varennes ont participé à la collecte et à l'entrée des données. Mario Paris, Sylvie Giraud et Annabelle Gaudet ont participé en outre à la rédaction des chapitres concernant la présentation des programmes et des communautés.

La collecte des données s'est faite par le dépouillement d'un questionnaire, qu'est venue compléter la tenue d'entrevues semi-dirigées, et par la recension de documents officiels concernant les programmes à l'étude, d'archives des organismes communautaires (procès-verbaux, notes, rapports annuels) et d'études et de rapports pertinents. La grille d'analyse et le questionnaire sont présentés dans Forgues (2004). L'administration du questionnaire a connu des difficultés liées à des choix méthodologiques. Au départ, nous voulions faire d'une pierre deux coups en administrant aux répondants du projet RDÉE un questionnaire portant à la fois sur le RDÉE et sur les ECC. Nous voulions profiter de l'occasion pour demander aux répondants qui entretiennent des liens avec les ECC de dire ce qu'ils pensaient de ce programme. Ils nous nous ont vite fait comprendre que le questionnaire était trop long. Nous l'avons alors divisé en deux : le premier portrait sur les ECC, le deuxième, sur le RDÉE, et nous les avons administrés séparément.

D'autres problèmes relèvent de l'objet même de notre étude. Plusieurs questions du questionnaire ont trait à la confiance entre les organismes, à leurs conflits, à leurs perceptions de se trouver dans des situations de compétition. Ces éléments permettent d'appréhender le capital social sur l'angle de dimensions diverses. Même si nous avons expliqué que les réponses demeuraient confidentielles et que le projet est conforme aux normes d'éthique relatives à la confidentialité et à l'anonymat, plusieurs répondants se montraient réticents, surtout lorsque nous leur demandions de nommer les organismes avec lesquels ils avaient connu difficultés. Notre objectif visait à leur permettre de penser à des organismes précis dans une série de questions concernant le type de liens entretenus avec eux. Par exemple, les réponses à une question (question 2.18, voir Forgues, 2004) servent de référence à plusieurs questions qui suivent. Le fait d'identifier des personnes dans ce cas-ci permettait de faciliter le processus de réponse. Bref, se prononcer sur des liens personnels avec d'autres organismes ou avec leurs membres n'était pas chose facile pour les répondants.

Enfin, plusieurs nous ont signalé qu'ils répondent régulièrement à des questionnaires dans le cadre d'exercice d'évaluation de programmes et études. Notre enquête suivait immédiatement un tel exercice d'évaluation, ce qui venait compromettre la participation de certains répondants visés. Nous le verrons plus loin, nous avons tout de même obtenu une participation suffisante pour réaliser une étude probante.

Le rapport qui suit expose les résultats de notre recherche sur les ECC ; d'autres documents présenteront les résultats de l'étude réalisée à propos du RDÉE³. Il définit notre contexte et notre problématique (chapitre 1), l'objet d'étude et les concepts (chapitre 2), et le programme des ECC (chapitre 3). Suivent les résultats relatifs à la gouvernance (chapitre 4), les questions liées à la gestion et à la

3. Se reporter à nos articles dans Forgues *et al.* (2007) et Forgues *et al.* (2006) pour prendre connaissance des premiers résultats de cette étude.

rationalisation des pratiques communautaires (chapitre 5), au rôle des réseaux dans l'implantation des ententes et l'effet de celle-ci sur eux (chapitre 6) et les conséquences plus générales des ententes sur la société civile (chapitre 7). La conclusion examine la portée des résultats obtenus en mettant en évidence le sens du changement à l'œuvre dans l'instauration des partenariats à l'étude.

Chapitre 1

Contexte et problématique

1. L'État partenaire des communautés francophones en situation minoritaire

1.1. Le statut de minorité

Notre étude porte sur les relations qu'entretiennent l'État fédéral canadien et les communautés francophones en situation minoritaire (CFSM) dans le cadre de programmes tels que les ententes Canada-communautés et le Réseau de développement économique et d'employabilité qui, conformément à l'engagement pris par l'État fédéral dans la *Loi sur les langues officielles (LLO)*, sont conçus en vue de favoriser le développement et l'épanouissement des communautés de langue officielle en situation minoritaire (CLOSM)⁴.

Pour bien saisir les relations entre l'État et les CFSM, il importe de souligner d'entrée de jeu que l'État canadien joue le rôle de médiateur dans le rapport établi entre la majorité anglophone et la minorité francophone hors Québec. Il médiatise ce rapport par la voie du droit, de la législation et des politiques publiques. Néanmoins, les efforts qu'il déploie ne suffisent certes pas à renverser les formes de domination qui risquent de se développer entre la majorité anglophone et la minorité francophone; néanmoins, des initiatives sont entreprises pour maintenir des rapports égalitaires entre les deux groupes.

Selon Juteau (1994), le statut de minorité se définit dans la perspective du rapport du groupe minoritaire au groupe majoritaire. Ce statut relève

moins, dit-elle, d'une définition statistique que d'une définition sociologique du groupe minoritaire, laquelle renvoie aux dimensions sociales composant les relations qu'il entretient avec la majorité. Une des premières définitions du concept de minorité associe directement le statut minoritaire à l'effet discriminant et différentiel que confère ce statut : « Une minorité est un groupe de personnes qui, en vertu de caractères physiques ou culturels, reçoit un traitement « différentiel » ou inégal et se considère ainsi comme faisant l'objet d'une discrimination collective » (With, dans Juteau, 1994 : 34).

En fait, ce ne sont pas tant les caractéristiques socioculturelles qui déterminent le statut de minoritaire que leur mise en évidence au sein de la relation existant avec le groupe majoritaire, laquelle se trouve au cœur de la détermination du statut minoritaire. La minorité semble ainsi se définir par un rapport de domination qui permet à la majorité de bloquer l'accès de la minorité aux ressources économiques, politiques, culturelles et sociales, l'empêchant ainsi de s'épanouir pleinement. Malgré la reconnaissance de leur égalité, les CFSM n'échapperaient pas à ces rapports de domination, même si elles possèdent des instruments propres à leur assurer une certaine autonomie (Denis, 1994). Notre étude a pour objet d'analyser aussi bien la forme que prend le développement des communautés francophones au Canada que les rapports qu'elles entretiennent avec l'État en vue d'assurer leur développement, puisque le gouvernement fédéral est tenu de promouvoir l'épanouissement et l'essor de ces minorités et s'est engagé à honorer son obligation (Landry et Rousselle, 2003). En tant que médiateur de cette relation entre la majorité et la minorité, l'État fédéral s'engage à créer des ententes et des relations de partenariat avec les CLOSM pour favoriser leur développement.

4. Les CLOSM comprennent les communautés francophones à l'extérieur du Québec et la communauté anglophone au Québec. Dans la présente étude, nous nous concentrons sur les communautés francophones en situation minoritaire.

Or, de par leur statut minoritaire, les communautés francophones hors-Québec ont-elles la capacité de défendre leur autonomie et de préserver leur spécificité face à l'État qui intervient non seulement en finançant des projets communautaires, mais aussi en influençant l'organisation et la structuration des activités communautaires ? Quelle influence l'intervention de l'État exerce-t-elle sur l'organisation des activités au sein des communautés de langue officielle au Canada ?

C'est en analysant la nature et les caractéristiques de l'intervention étatique à l'égard des CFSM que nous nous proposons de répondre à ces questions.

1.2. La Loi sur les langues officielles au Canada

Au Canada, les minorités de langue officielle ont obtenu une reconnaissance légale dans la *Loi sur les langues officielles* (LLO) en 1969 et dans la *Charte canadienne des droits et libertés* en 1982 qui leur confèrent des droits linguistiques. Le renouvellement de la LLO en 1988 a permis d'approfondir cette reconnaissance favorisant « l'épanouissement des minorités francophones et anglophones du Canada ». En effet, aux termes des articles 41 et 42 de la LLO, le gouvernement fédéral s'engage à favoriser l'épanouissement des minorités francophones et anglophones vivant en situation minoritaire partout au pays. Depuis 1994, le gouvernement canadien doit définir un plan de mise en œuvre de ces dispositions législatives (Gouvernement canadien, 2003a et 2003b). Cette planification a culminé en 2003 avec le document intitulé *Le prochain acte : un nouvel élan pour la dualité linguistique canadienne* appelé aussi le « Plan Dion ». Suivant ce plan, l'État fédéral investit dans l'épanouissement des minorités de langue officielle⁵. Il cible son intervention d'après trois axes : l'éducation, le développement des communautés et la fonction publique fédérale. En décembre 2005, le gouvernement fédéral adopte la *Loi modifiant la loi sur les langues officielles* qui

5. Gouvernement du Canada, *Le prochain acte : un nouvel élan pour la dualité linguistique canadienne, Le plan d'action pour les langues officielles*, mars 2003.

renforce la partie VII en rendant l'engagement du fédéral exécutoire

Avec la révision et l'adoption en 1988 de la nouvelle LLO, le gouvernement canadien passe d'une approche fondée sur la reconnaissance de l'égalité formelle à une approche visant l'égalité réelle entre les communautés de langue officielle au Canada (Landry, 2005). La partie VII de cette loi vise beaucoup plus qu'à combattre la discrimination linguistique et à garantir la protection des services dans les deux langues : elle déclare que l'objectif législatif est de favoriser l'épanouissement et le développement des communautés.

41. Le gouvernement fédéral s'engage à favoriser l'épanouissement des minorités francophones et anglophones du Canada et à appuyer leur développement, ainsi qu'à promouvoir la pleine reconnaissance et l'usage du français et de l'anglais dans la société canadienne.⁶

Cet engagement suppose une intervention étatique structurante, visant l'épanouissement et le développement des communautés minoritaires de langue officielle. Il s'agit d'une transformation sociale qui est ici visée par la LLO, puisque cette approche entraîne l'adoption de mesures et de politiques actives qui influent directement sur l'organisation et sur les rapports sociaux des communautés concernées, voire la modification en profondeur de la relation entre la majorité et les minorités au Canada.

Cette approche s'inscrit dans la perspective providentialiste de l'État : « L'État-providence n'est pas seulement un outil politique et social, un compromis résultant d'intérêts contradictoires, il est devenu une forme essentielle de la démocratie cherchant à transformer une inégalité de principe en égalité réelle » (Dubet, 2003 : 289). Or, il convient de faire savoir que la démarche que l'État canadien adoptera afin d'instaurer une égalité réelle entre les communautés de langue officielle innove par rapport à l'approche bureaucratique associée à l'État-providence.

6. *Loi sur les langues officielles*, Commissaire aux langues officielles, 1985.

Suivant notamment la recommandation du rapport Fontaine *et al.* (1999), l'approche du gouvernement fédéral consiste à travailler en partenariat avec les CLOSM pour définir les objectifs et les moyens de les atteindre qui contribueront à l'épanouissement des communautés. Cette conception invite les organismes et les réseaux communautaires et culturels à jouer un rôle de premier plan dans la mise en œuvre de cette partie de la *Loi*. Le gouvernement fédéral propose donc des structures de gouvernance horizontale qui reposent sur une responsabilisation des acteurs communautaires représentant les intérêts des CLOSM (Cardinal et Hudon, 2001). Contrairement à l'approche bureaucratique traditionnelle, fondée sur une gouvernance verticale (du sommet vers la base), la nouvelle approche suppose que les communautés s'organisent de façon à assurer une planification stratégique et orientent ainsi l'État dans son intervention. À cette fin, les CLOSM doivent posséder ou, sinon, acquérir des capacités de gouvernance au sein de leurs communautés, prenant appui sur les réseaux des communautés minoritaires et les rassemblant. Selon le degré d'organisation et d'institutionnalisation de la vie communautaire des minorités canadiennes, variable en fonction des régions, les communautés sont plus ou moins bien préparées et pourvues en ressources sociales pour assumer de concert avec le gouvernement fédéral, ces nouvelles responsabilités administratives. Dans leur analyse du cas ontarien, Cardinal et Juillet (2002 : 4) estiment que « la nouvelle gouvernance des minorités de langue officielle a été mise en place sans que le gouvernement se donne des indicateurs lui permettant de mesurer son impact sur la capacité de prise en charge ou d'épanouissement et de développement du milieu minoritaire ».

Une étude préliminaire de Cardinal et Hudon (2001 : 36-37) a permis de jeter un premier éclairage sur la gouvernance des minorités de langue officielle au Canada et sur ses enjeux. Au terme de leur étude préliminaire, les auteurs invitent le gouvernement à « réfléchir davantage à la façon dont la gouvernance horizontale dans le domaine de l'épanouissement et du développement a donné

lieu à de véritables changements au sein des milieux minoritaires et à une nouvelle mobilisation des différents réseaux d'acteurs en vue de leur plus grande prise en charge ».

1.3. *L'État et la société civile en contexte minoritaire*

Cette approche horizontale de la gouvernance nous conduit à jeter le regard vers les sociétés civiles des CLOSM, lesquelles sont désormais appelées à jouer un rôle décisif dans la mise en œuvre des politiques et des programmes de l'État visant leur développement. Les sociétés civiles canadiennes-françaises ont connu plusieurs transformations tout au long de leur histoire, mais les relations entre l'État et les sociétés civiles francophones en contexte minoritaire ont connu deux grandes phases. Durant la première phase, la société civile s'organise indépendamment de l'État mais avec le concours assidu de l'Église comme l'affirme la Fédération des communautés francophones et acadienne du Canada (FCFA), l'État apparaît alors comme la source des inégalités que subissent les communautés francophones en contexte minoritaire.

Ne pouvant compter sur l'État, les francophones s'organisèrent pour se substituer à celui-ci. C'est ainsi qu'on verra naître des organismes qui prendront en charge le programme scolaire francophone. Ces organismes seront soutenus par d'autres organisations francophones, telles des journaux ou des réseaux d'entraide et sociétés mutuelles (FCFA, 1992 : 39).

Traitant du cas acadien, Joseph Yvon Thériault (2001) décrit la forme que prend l'organisation de la société civile durant la première phase :

Par ailleurs, la référence acadienne se construit autour des institutions de la société civile, principalement religieuses (paroisses, couvents, collèges, journaux). Ces institutions structuraient un champ autonome qui devenait le cadre principal de l'organisation de l'Acadie comme société. Les activités qui ne recoupaient pas la **frontière nationale** ainsi définie, comme une large partie de l'activité économique et de l'activité politique, par exemple, étaient marginalisées dans la symbolique identitaire du group (Thériault, 2001 : 46).

C'est dans le contexte des luttes scolaires que les organismes et les associations se forment et que les sociétés civiles francophones tissent des liens de solidarité et d'entraide.

Le réseau de liens communautaires et institutionnels né des luttes scolaires a pris forme à un moment critique du développement de la nation canadienne (FCFA, 1992 : 41).

À cette époque, le clergé joue un rôle dominant dans l'organisation et la prise en charge des sociétés civiles francophones au Canada.

Un point tournant survient dans les années 1960 : le retrait progressif de l'Église est remplacé par des organismes communautaires qui sont mis sur pied grâce au soutien financier de l'État. Un rapprochement s'opère entre l'État et les sociétés civiles francophones qui nouent peu à peu des liens d'échanges et d'entraide économique.

Au fédéral, le Secrétariat d'État du Canada devient un interlocuteur-clé des communautés francophones et acadiennes. C'est lui qui est responsable de gérer les programmes des langues officielles, d'établir les critères de financement, d'attribuer les subventions et d'appuyer le développement communautaire (FCFA, 1992 : 63).

La FCFA décrit la situation comme constituant une véritable volte-face de l'État, puisque, dit-elle, « Depuis sa création jusque dans les années cinquante, l'État semblait la source de la plupart des maux de la francophonie canadienne » (FCFA, 1992 : 60). Cette phase débute dans un contexte où l'État canadien élabore la *Loi sur les langues officielles*.

[...] dans les années qui suivent [la Loi sur les langues officielles], les organismes francophones reçoivent des sommes jusque-là inespérées, particulièrement par l'entremise des subventions du Secrétariat d'État du Canada (FCFA, 1992 : 66).

Ce revirement de l'État suit de près une tendance à la laïcisation de la société civile canadienne-française dans le contexte de Vatican II « où le clergé renonce à la structure religieuse de la société civile » (FCFA, 1977 : 7).

Si l'unité organique du Canada français était assurée auparavant par l'Église, ce sont de plus en plus des associations laïques qui tentent d'exercer cette fonction dans un climat de fragmentation identitaire croissante des francophonies canadiennes (Couture, 2001). Au cours de cette période, les liens entre les francophonies québécoise et canadienne se redéfiniront profondément. La FCFA évoque l'effritement de la solidarité entre les francophonies.

C'est également l'époque [à partir des années 1960] où l'on verra s'effriter les liens de solidarité sociale entre francophones du Québec et du reste du pays » (FCFA, 1992 : 64).

Avec la Révolution tranquille au Québec, le projet national s'élabore autour du Québec, ce qui tend à redéfinir les liens entre les francophonies canadienne et québécoise. Cette évolution devient manifeste à l'occasion des États généraux du Canada français en 1967.

[...] il n'en demeure pas moins que le projet de libération collective des francophones du Québec « n'entraîne plus automatiquement celle » de leurs cousines et cousins des autres provinces (FCFA, 1992 : 65).

On assiste alors au renforcement des identités francophones provinciales, ce qui se traduit par l'abandon du terme Canadien français et le recours accru par les organismes provinciaux à des expressions identitaires provinciales : tels, notamment, les termes Franco-ontariens et Fransaskois. Cependant, ces identités ne sont pas apparues dans les années 1960. Elles puisent à une histoire qui remonte au début de la colonisation. Dès la fin du XIX^e siècle, les Franco-ontariens ont commencé à parler de Canadiens français d'Ontario. En 1912, il est question des Franco-canadiens lors de la création d'une association provinciale en Saskatchewan. En 1952, les Canadiens français de l'Alberta sont désignés par le terme Franco-albertains au Troisième congrès de la langue française du Canada.

Dans ce contexte de fragmentation, l'État québécois tente de rétablir les liens distendus avec les francophonies canadiennes en créant dans les années 1970 un programme Entente-Québec. En

1981, le gouvernement québécois crée le Secrétariat permanent des peuples francophones. D'autres programmes sont adoptés par la suite pour offrir un soutien à des initiatives d'échanges entre les francophonies.

Toutefois, l'État fédéral devient un partenaire incontournable dans le développement des communautés francophones en situation minoritaire, en dépit des effets que cette intervention semble produire sur les liens entre les francophonies canadiennes et québécoise.

On ne saurait aborder la question du développement des communautés de langue française depuis les années soixante sans considérer l'État comme un intervenant majeur. On aura beau dire que les relations entre francophones du Québec et du Canada se sont passablement détériorées suite à l'intervention de l'État fédéral dans le domaine linguistique, que la promotion qu'il fait du fait français est loin d'être suffisante, que les provinces continuent d'être hostiles aux francophones, enfin peu importe, il n'en demeure pas moins que l'État, autrefois considéré comme étranger par les francophones, est maintenant porteur de solutions (FCFA, 1992 : 59-60).

L'État et la société civile des CFSM forment désormais un couple actif qui détermine le développement des CFSM. Cependant, la société civile demeure au centre de leur développement et de la formation d'une communauté francophone : « Les membres du groupe de travail privilégient l'émergence d'une communauté nationale francophone

qui prendra assise dans la société civile » (FCFA, 2001 : 2).

1.4. Le financement étatique des minorités

Le soutien financier de l'État fédéral au développement communautaire des francophones en situation minoritaire s'accroît dès la fin des années 1960. Plusieurs se préoccupent de l'importance grandissante que prend ce financement dans les activités des organismes communautaires. La lecture de l'ouvrage *Les héritiers de lord Durham* (1977), révèle la façon dont les organismes envisagent à l'époque la question du financement.

Au cours des dernières années, le gouvernement fédéral [...] a mis sur pied un programme d'octrois pour des associations telles que la S.A.N.B. Mais nombreux sont ceux qui considèrent que la S.A.N.B. devrait se financer à même les contributions financières des Acadiens du Nouveau-Brunswick (FCFA, 1977 : 10).

Le tableau qui suit illustre l'importance accrue du financement du gouvernement fédéral au Nouveau-Brunswick au tournant des années 1970 (FCFA, 1977 : 18).

Au Manitoba, en 1977, on souhaite prioritairement « développer un système d'autofinancement afin de pouvoir agir de façon indépendante » (FCFA, 1977 : 8). En Colombie-Britannique, on réalise l'ampleur croissant des « octrois » comparativement aux sources de financement privé.

	Campagne	Province	Fédéral	
			Fonctionnement	Animation
Décembre 1969	9 253	–	11 250	–
Décembre 1970	9 447	–	18 750	–
Mars 1972 (15 mois)	11 126	–	5 000 (70-71)	54 800
Mars 1973	9 151	–	20 000 (71-72)	70 000
Mars 1974	11 917	1 500	20 000	125 000
Mars 1975	8 541	1 500	20 000	135 000
Mars 1976	9 743	1 500	35 000	120 000

Colombie-Britannique 1976	
Activités	Montants
Cotisations/dons	2 602
Octrois (admin. et animation)	80 000
Équipements	3 882
Recettes (projets)	40 376

Pour l'année 1976-1977, la Fédération des Francos-Colombiens (FFC) prévoit qu'une somme de 157 250 \$ sera octroyée pour 18 projets d'animation et projets spéciaux. Ce type de financement suscite aussi des préoccupations : « Comme nous pourrons le voir, 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 » (FCFA, 1977 : 24).

Comme le montrent les données dans le tableau ci-après, l'appui du gouvernement fédéral aux organismes et aux activités communautaires à partir des années 1970 augmente considérablement. Les sommes octroyées se rapportent au soutien accordé aux organismes communautaires francophones en situation minoritaire. À partir de la fin des années 1970, le financement émanant du gouvernement fédéral se stabilise et oscille entre 27 et 40 millions \$⁷.

Si, dans les années 1970, on s'inquiète de l'état de dépendance qui découle de l'aide financière de l'État et de ses répercussions sur les CFMS, une vingtaine d'années plus tard, le discours change et on semble se résoudre au fait que le financement fédéral joue un rôle structurant dans les activités des organismes.

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 (FCFA, 1992 : 70).

À partir de 1995, les octrois couvrent les frais associés aux nouvelles fonctions de gouvernance et

Programme d'appui aux communautés de langues officielles (financement accordé depuis 1972⁸)

Année	Financement (en \$)	Financement en dollars constants (2004 = 1 \$)
1972	2 000 000	n. d.
1973	3 100 000	n. d.
1974	800 000	3 218 008
1975	3 600 000	13 053 924
1976	3 300 000	11 127 501
1977	5 545 000	17 341 987
1978	10 503 000	30 135 942
1979	12 970 000	34 087 105
1980	13 649 000	32 585 622
1981	16 899 000	35 892 462
1982	19 899 000	38 121 907
1983	21 561 000	39 034 465
1984	20 379 000	35 359 399
1985	19 947 000	33 271 596
1986	19 347 000	30 989 831
1987	20 544 000	31 534 423
1988	26 295 000	38 791 435
1989	26 131 000	36 730 256
1990	27 791 000	37 263 284
1991	28 231 000	35 854 781
1992	28 431 000	35 567 181
1993	25 588 000	31 444 581
1994	26 400 000	32 378 808
1995	33 700 000	40 459 546
1996	29 020 000	34 313 828
1997	23 700 000	27 554 568
1998	25 910 000	29 846 506
1999	34 260 000	38 786 773
2000	33 437 943	36 855 300
2001	33 675 483	36 192 388
2002	34 746 648	36 527 761

7. Nous avons ramené ces sommes en dollars constants à des fins de comparaison.

8. Source 1972-1986 : Scott REID. *Lament for a Nation*, Vancouver, Arsenal Pulp Press. Source 1987-2002 : Secrétariat d'État et Patrimoine canadien, Rapports annuels. Données fournies par la FCFA. Ces sommes incluent le fonds de développement stratégique.

d'administration désormais dévolues aux CFSM. Ces tâches étaient jadis assumées par le gouvernement fédéral, qui prenait en charge les coûts y afférents. Lorsque nous considérons les sommes accordées aux CFSM dans les années 1990, ces nouvelles responsabilités ne semblent pas s'accompagner d'une hausse de l'aide accordée aux CFSM. Autrement dit, les CFSM doivent faire plus avec des sommes fixes ou même amputées si on les compare à l'aide consentie en 1997 et 1998.

Les données du tableau ci-dessous montrent que ce sont les activités du secteur Représentation et développement communautaire qui accaparent le plus de ressources. C'est dans ce secteur que se regroupent les activités liées à la structuration du développement communautaire, dont la concertation communautaire (table ou forum de concertation), les activités de consultations, la planification du développement (plan de développement global). Suivent les secteurs des Arts et culture (17 % des ressources), des clientèles (14 %)⁹ et de l'éducation (10 %).

Somme totale des allocations accordées par secteur (1999-2003)

Secteur	Montant (en \$)	Proportion (en %)
Représentation*	88 484 099	46
Arts et culture	32 118 216	17
Éducation	19 353 976	10
Clientèles	27 917 244	14
Communications	6 489 994	3
Économie	6 441 986	3
Justice	2 011 268	1
Groupes ethnoculturels	2 322 338	1
Santé	504 000	0
Centres communautaires	3 953 176	2
Autres	3 828 758	2
Total	193 425 055	99

* Représentation et développement communautaire

Financement récent, par secteur, pour les provinces à l'étude (allocations 1999-2003, Programme d'appui aux communautés / ministère du Patrimoine canadien)

	Montant (en \$)	Proportion (en %)
Colombie-Britannique		
Représentation	12 417 864	68
Arts et culture	2 419 668	13
Éducation	1 392 818	8
Clientèles	1 810 536	10
Communications	68 000	0
Justice	20 000	0
Économie	76 000	0
Autres	177 100	1
Total	18 381 986	100
Manitoba		
Représentation	7 883 560	41
Arts et culture	3 565 800	19
Éducation	1 458 000	8
Clientèles	2 671 000	14
Communications	755 000	4
Justice	320 000	2
Économie	2 375 000	12
Total	19 028 360	100
Nouveau-Brunswick		
Représentation	5 000 500	29
Arts et culture	5 616 704	32
Éducation	1 268 420	7
Clientèles	3 402 110	19
Communications	451 200	3
Justice	426 000	2
Santé	370 000	2
Économie	913 146	5
Total	17 448 080	99

9. Les clientèles comprennent les organismes et les projets qui visent des groupes particuliers de la population (les jeunes, les femmes, les minorités ethno-culturelles, et ainsi de suite).

Programme d'appui aux communautés / ministère du Patrimoine canadien / Allocations 1999-2003¹⁰

	1999-2000		2000-2001		2001-2002		2002-2003		Total*** (en \$)									
	Programme (en \$)	Projets (en \$)	Programme (en \$)	Projets (en \$)	Programme (en \$)	Projets (en \$)	Programme (en \$)	Projets (en \$)										
	**	**	**	**	**	**	**	**										
Colombie-Britannique																		
Représentation*	738 950	13	885 241	15	1 191 646	14	468 122	10	1 191 646	14	535 334	14	1 190 064	14	507 929	13	5 708 932	16
Arts et culture	143 718	3	175 953	6	200 000	2	110 662	5	200 000	2	81 500	5	200 000	2	98 006	3	1 209 829	6
Éducation	126 510	1	77 500	4	130 000	1	52 000	2	130 000	1	20 400	2	130 000	1	29 999	2	696 409	6
Clientèles	85 768	3	119 000	3	155 000	3	116 200	3	155 000	3	64 000	2	155 000	3	55 300	2	905 268	3
Communications	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	34 000	1	34 000	1
Justice	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	10 000	1	0	0	0	0	10 000	1
Économie	0	0	24 500	2	0	0	13 500	1	0	0	0	0	0	0	0	0	38 000	2
Autres	0	0	74 800	1	0	0	13 750	1	0	0	0	0	0	0	0	0	88 550	1
Total	1 094 946	20	1 356 994	31	1 676 646	20	774 234	22	1 676 646	20	711 234	24	1 675 064	20	725 234	21	8 690 988	36
Manitoba																		
Représentation	600 000	1	454 670	1	610 000	1	319 370	1	688 400	1	315 470	1	610 000	1	343 870	1	3 941 780	1
Arts et culture	145 000	1	283 700	8	155 000	1	316 950	10	355 500	4	60 500	5	393 000	4	73 250	7	1 782 900	13
Éducation	135 000	1	20 000	1	100 000	1	90 000	1	179 000	1	20 000	1	179 000	1	6 000	1	729 000	1
Clientèles	236 000	3	98 500	4	270 000	13	53 000	4	285 000	3	48 000	3	285 000	3	60 000	2	1 335 500	4
Communications	0	0	120 000	2	0	0	115 000	2	0	0	42 500	1	100 000	1	0	0	377 500	2
Justice	0	0	30 000	1	40 000	1	0	0	40 000	1	10 000	1	40 000	1	0	0	160 000	1
Économie	110 000	1	227 500	2	110 000	1	170 000	2	275 000	2	20 000	1	275 000	2	0	0	1 187 500	3
Total	1 226 000	7	1 234 370	19	1 285 000	18	1 064 320	20	1 822 900	12	516 470	13	1 882 000	13	483 120	11	9 514 180	25
Nouveau-Brunswick																		
Représentation	595 000	2	25 000	1	500 000	1	105 500	2	565 000	2	38 000	2	490 000	1	181 750	2	2 500 250	2
Arts et culture	539 000	17	138 300	12	553 680	18	126 200	8	563 905	18	209 870	11	583 620	18	93 777	6	2 808 352	26
Éducation	140 000	1	46 935	1	140 000	1	40 000	1	131 450	1	19 350	1	96 475	1	20 000	1	634 210	1
Clientèles	361 725	6	95 600	7	362 395	6	129 665	9	391 395	6	69 000	6	384 000	6	70 050	5	1 538 280	12
Communications	0	0	50 000	1	50 000	1	6 375	1	0	0	59 225	1	40 000	1	20 000	1	225 600	1
Justice	40 000	1	7 000	1	40 000	1	43 000	3	38 000	1	7 000	1	38 000	1	0	0	213 000	4
Santé	0	0	45 000	1	45 000	1	0	0	45 000	1	0	0	50 000	1	0	0	185 000	1
Économie	90 000	2	0	0	90 000	1	27 000	2	88 000	2	0	0	85 000	2	76 573	3	456 573	4
Total	1 765 725	29	407 835	24	1 781 075	30	477 740	26	1 822 750	31	402 445	22	1 767 095	31	462 150	18	8 561 265	51
Total pour les CFSM																		
	16 922 748	263	6 533 119	196	17 943 755	260	6 524 093	205	19 092 405	260	5 714 339	230	18 891 859	255	5 927 542	207	97 612 395	473
Programme	**	**	**	**	**	**	**	**	**	**	**	**	**	**	**	**	**	**
Projets	(en \$)	(en \$)	(en \$)	(en \$)	(en \$)	(en \$)	(en \$)	(en \$)	(en \$)	(en \$)	(en \$)	(en \$)	(en \$)	(en \$)	(en \$)	(en \$)	(en \$)	(en \$)
Total***																		

10. * Représentation et développement communautaire ** Nombre d'organismes bénéficiaires *** Financement global et nombre total d'organismes bénéficiaires.

Les tableau de la page 21, énumérant l'aide financière accordée aux CFMS des provinces, qui font l'objet de notre étude, à savoir la Colombie-Britannique, le Manitoba et le Nouveau-Brunswick, révèle des différences appréciables dans la répartition des fonds. La représentation nécessite beaucoup plus de ressources en Colombie-Britannique que dans les autres provinces. Au Nouveau-Brunswick, c'est le secteur des Arts et culture qui reçoit le plus de ressources.

Le tableau ci-contre consigne la part du financement octroyé à des projets et celle qui est consacrée à des activités de programmation. Ces activités assurent le fonctionnement des organismes bénéficiaires, tandis que le financement des projets est plus ponctuel et profite, comme son nom l'indique, à des projets distincts. Il convient de faire remarquer que la part du financement alloué à la programmation est supérieure à celle qui est destinée aux projets.

1.5. Le maillage croissant entre l'État et les CFMS en matière de développement

L'approche de l'État favorable à une gouvernance horizontale est conforme aux exigences d'autonomie des CFMS dans la prise en charge de leur développement (Patrimoine canadien, 1994). C'est aussi à leur demande que l'État canadien intervient selon cette modalité partenariale. En effet, après avoir privilégié un développement qui découlerait d'une prise en charge autonome des CFMS (jusque dans les années 1970), s'appuyant sur les outils créés par la société civile, les CFMS misent sur une stratégie étatique à partir des années 1980 afin d'obtenir les ressources nécessaires pour stimuler leur développement dans un cadre respectueux de leur autonomie (Cardinal *et al.*, 1994).

Dans la foulée de la mise en œuvre de la partie VII de la LLO, notamment à partir du moment où un Cadre de responsabilisation est adopté en 1994, un maillage étroit se constitue entre les organismes communautaires des CFMC ainsi que les gouvernements fédéral et provinciaux. Plusieurs

mécanismes, même informels, permettent de négocier l'intervention du gouvernement à l'égard des CFMC. Dans une étude plus récente, Cardinal *et al.* (2005) soulignent l'ampleur qu'a prise cette approche de la gouvernance au sein des CLOSM dans plusieurs secteurs d'intervention, tels que la santé, la justice, l'immigration, l'économie, le développement communautaire, l'éducation et la petite enfance de même que les arts et la culture. Les auteurs comptent en tout plus de 70 mécanismes de gouvernance horizontale, qui sont parfois communautaires, gouvernementaux ou partagés. Au sujet de ce dernier mode de gouvernance, ils écrivent ceci : « La gouvernance partagée a aussi eu pour effet d'habiliter les acteurs qui profitent des contacts de plus en plus importants entre eux pour mieux faire leur travail » (Cardinal *et al.*, 2005 : 4). Ainsi, la gouvernance partagée permettrait aux acteurs de développer leurs capacités et le capital social des CLOSM¹¹.

À ce titre, la FCFA joue un rôle décisif de représentation, de coordination et de porte-parole des CLOSM auprès du gouvernement fédéral. Lors des consultations qu'a menées le gouvernement fédéral en vue d'élaborer un plan pour favoriser l'épanouissement et le développement des communautés minoritaires de langue officielle, elle a rédigé un document d'orientation destiné au gouvernement afin de le guider dans son exercice (FCFA, 2002)¹². On y examine les projets et les progrès réalisés au sein des ministères engagés dans le développement économique. Par exemple, on déplore le fait que le ministère du Développement des ressources humaines ait négligé de travailler avec les communautés : « Il semblerait que ce ministère ait oublié de transiger avec les communautés comme elle le

11. Nous approfondiront l'étude de ce concept plus loin. Retenons pour le moment qu'il désigne les liens sociaux donnant accès à différents types de ressources, allant de l'information au capital financier.

12. Ce document renferme une valeur méthodologique, car il présente la façon dont on envisage le développement des CFMC en partenariat avec le gouvernement. Mais il a été écrit dans un contexte particulier qui précise sa portée : il s'agit de proposer des façons de mettre en œuvre la partie VII de la LLO plutôt que de se livrer à une réflexion profonde sur les stratégies et les moyens qui devraient être employés pour développer les CFMC.

faisait auparavant, c'est-à-dire en la considérant comme une clientèle cible » (FCFA, 2002 : 43)¹³.

Dans les recommandations présentées sous forme de « directions stratégiques », outre les demandes d'allocation de ressources, on sollicite la création d'une culture organisationnelle de partenariat au sein du gouvernement et la constitution de compétences en matière de développement économique communautaire.

Même si des lacunes subsistent, l'intervention du gouvernement fédéral à l'égard des CLOSM favorise une forme de gouvernance horizontale qui ouvre la voie à la participation des communautés et tient compte de leurs attentes. Cette approche devrait permettre à l'État d'intervenir dans le respect de la spécificité des communautés et en prenant appui sur leur autonomie pour assurer leur développement. Il reste à déterminer l'effet que produira ce type d'intervention sur les communautés, sur leur société civile et sur leurs structures organisationnelles.

1.6. Vers une redéfinition du rapport entre l'État et les CLOSM

Dans le contexte du développement de ces communautés, à défaut de pouvoir compter sur un État qui incarne les aspirations communautaires et qui assure la maîtrise de leur destin, la société civile a joué un rôle central dans la prise en charge du devenir collectif des communautés.

Cette situation est renforcée par le fait que l'État module son intervention en tentant de respecter les exigences autonomistes des CLOSM. En privilégiant une forme de gouvernance horizontale et en encourageant la mise en place ou l'utilisation des réseaux locaux, le gouvernement délègue une partie de son pouvoir aux communautés, qui peuvent alors décider elles-mêmes, souvent accompagnées par l'État, de leur avenir et des modalités que prendra leur développement. Dans cette perspec-

tive, « [les réseaux locaux] seraient dorénavant plus aptes que le gouvernement à promouvoir l'intérêt collectif et à régler les problèmes sociaux contemporains. » (Cardinal et Hudon, 2001).

Une telle démarche de l'État ne va pas sans certaines contradictions. D'une part, les attentes autonomistes des communautés se heurtent souvent à la culture organisationnelle d'un État qui demeure encore fortement ancré dans une forme de gouvernance verticale. Cette verticalité découle d'une tradition de gouvernement fondée sur un contrôle centralisé et un cadre d'imputabilité du sommet vers la base (Cardinal et Hudon, 2001).

La relation entre l'État et la société civile demeure tendue, malgré la mise en place de structures de gouvernance horizontale au sein desquelles les communautés acquièrent une relative autonomie de gestion et de gouvernabilité. Ces tensions sont inhérentes à la redéfinition des frontières entre l'État et la société civile (Lamoureux, 2000), d'autant que cette redéfinition est au cœur même de la nouvelle approche de l'État privilégiant la gouvernance horizontale.

La société civile exerce généralement ses activités dans une relative indépendance par rapport à l'État. Or, la gouvernance horizontale qu'entend instaurer l'État avec les communautés suppose des rapports « organiques » entre celui-ci et la société civile à tel point que l'on est fondé à se demander ce qu'elle devient dans pareil contexte. Ce bricolage social entraîne invariablement des conséquences sur la société civile des communautés. Il est alors pertinent de les analyser et de les remettre en question au besoin.

Cette tension entre l'État et la société civile ne doit pas dissimuler les multiples formes de collaboration qui sont en train de s'établir dans le cadre de structures créées et mises en place afin d'assurer la gestion de programmes gouvernementaux en partenariat avec la communauté. Aussi importe-t-il d'examiner de plus près la façon dont l'État conçoit cette prise en charge et de situer la redéfinition des rapports entre l'État et les CFSM dans le contexte plus général de la transformation du

13. Formulées ainsi, les attentes de la FCFA restent à préciser : quel type de lien avec l'État la Fédération privilégie-t-elle ? S'agit-il d'une relation de prestataire de services/client ou d'une relation de partenariat fondée sur un rapport de droit citoyen ?

rôle de l'État-providence et des enjeux que pose ce réaménagement pour la société civile.

2. Les relations entre l'État et la société civile dans le contexte de la redéfinition de l'État-providence

L'approche de la gouvernance horizontale que privilégie le gouvernement canadien pour mettre en place des programmes de développement des CLOSM comporte des conséquences sur la société civile des communautés. Dans le contexte de petites communautés comme celles dont il s'agit, il apparaît pertinent de s'interroger sur la nature de ces conséquences. Plusieurs travaux ont abordé la question dans d'autres contextes que celui des CLOSM. Ils sont riches en enseignement sur les heurs et malheurs des partenariats entre l'État et la société civile. Cependant, précisons d'abord ce qu'il faut entendre par société civile.

2.1. La société civile

Sans vouloir procéder à une présentation et à une discussion théoriques approfondies du concept de société civile, il convient d'en préciser à tout le moins le sens. D'abord, pour circonscrire cet « espace » social, il faut reconnaître que la société civile se développe hors les limites de l'espace domestique (famille) et en deçà de l'espace étatique. Comme le précisent Maheu et Sales (1991 : 12) : « Le contexte contemporain du concept de société civile reconnaîtra cette réalité comme lieu d'interface du public et du privé et lieu de formation de l'opinion publique par la mobilisation des mouvements associatifs et des mouvements sociaux qui lui donnent sa texture ». La société civile se déploie dans un espace de socialité où plusieurs acteurs privés se rassemblent pour élaborer des actions qui visent à établir les conditions de la vie sociale.

En prenant appui sur les caractéristiques du concept de société civile énumérées par Arnaud Sales, nous retenons les composantes suivantes :

- un lieu d'association et d'intégration où se réalisent des médiations entre les individus et les groupes, les groupes et les institutions [...],

- un lieu de formation des identités sociales, mais aussi des nouveaux modes de vie,
- le lieu central de formation de l'opinion publique et des luttes qui en découlent [...],
- son articulation dialectique première au système d'État, mais aussi du système d'emprise économique transnational et de plus en plus à la zone domestique ou interne de la vie quotidienne,
- enfin et surtout ses lieux fondamentaux avec les systèmes démocratiques comme condition d'existence et de développement (Sales, 1991 : 62-63).

La société civile participe ainsi de la vie politique dans une relation à l'État, mais également en relation avec l'espace économique et culturel. Notre conception de la société civile s'éloigne de celle de Fossaert, par exemple, qui l'envisage uniquement dans la relation qu'elle établit avec l'État.

Prise dans son ensemble, la société civile n'est pas seulement le système complet – et toujours hétéroclite – des organisations non étatiques de toutes sortes qui exercent, dans une société donnée, un quelconque pouvoir. Elle est aussi, toujours dans son ensemble, le système complet des réactions organisées de la société à l'État qui la régit (Fossaert, 1991 : 34).

Pour lui, la société civile constitue une sphère politique plus ou moins indépendante de l'État : « Globalement, la société civile désigne l'ensemble des pouvoirs non ou peu dépendants de l'État » (Fossaert, 1991 : 28).

Nous ne voyons pas la société civile uniquement dans sa relation avec l'État ni dans sa dimension strictement politique. Elle intègre les composantes diverses de la vie sociale et communautaire, hors le domaine de l'État et du marché, comme des espaces sociaux de socialité et d'intermédiation, voire de convergence d'intérêts. Elle peut servir de lieu d'activités de loisirs, de services bénévoles et d'engagements dans tous les secteurs de la vie sociale. En outre, elle peut constituer des lieux de discussion où se fait également un travail sur les valeurs, sur les normes d'actions, sur les représentations qui touchent tant les formes du pouvoir que les aspects culturels de la vie sociale.

2.2. L'État-providence et la société civile

Plusieurs analystes ont montré que le développement de l'État-providence s'est accompagné d'une remise en cause de certaines fonctions assumées jadis par des composantes importantes de la société civile (notamment l'église et les organismes caritatifs).

Il existait bien des associations et des interventions relevant de la société civile, notamment celles soutenues par les divers groupes religieux et reliées à la famille, mais elles étaient perçues comme traditionnelles et appelées à disparaître ou à devenir résiduelles avec la prise en main des services collectifs par un État devenu providence (Lévesque, 2004 : 3).

Le point de vue de Thériault est quelque peu différent. Selon lui, « l'État social se construit sur l'effacement des pratiques significatives ; il s'édifie non pas « contre la société » ou « contre la nation », mais sur le manque de société ou sur le manque de nation » (1985 : 121). S'agissant toutefois du cas néo-brunswickois, il affirme que la montée de l'État-providence a influé sur la société civile : « Le moment Robichaud, par le biais du programme *Chances égales pour tous*, a procédé à une véritable expropriation de la société civile acadienne » (Thériault, 2001 : 51).

Toujours au sujet du Nouveau-Brunswick, Lavoie considère cette expropriation comme une étatisation de la société civile :

Cette centralisation des services gouvernementaux correspond à une étatisation de la société civile néo-brunswickoise. Cette dernière a pour effet de redéfinir la contribution de l'église [sic], de la famille et de la communauté en les marginalisant puisqu'elles ne sont plus fonctionnellement requises pour le développement de la société néo-brunswickoise (Lavoie, 1990 : 9).

Cependant, l'essor de l'État-providence encourage à partir des années 1970 l'adoption de nouvelles initiatives de la société civile en réaction contre l'approche technocratique de l'État et son oubli de certains besoins sociaux.

L'émergence des nouveaux mouvements sociaux dans les années 70 et 80 (jeunes, femmes, mouve-

ments urbains, nationaux ou ethnoculturels, pacifistes, écologistes, etc.), assimilée à une résurgence de la société civile, a contribué aussi au discrédit de l'idéologie étatiste pour cause d'inefficacité et d'emprise excessive (Lamoureux, 2000).

Il s'agit aussi alors, entre autres choses, de préserver des espaces de socialité contre l'étatisation de certaines sphères de la société :

Pendant que des gouvernements « libéraux » édifiaient l'État-providence, qui est aussi un État bureaucratique, le mouvement populaire visait à protéger des pans entiers de la société contre l'empiètement par l'État (Thériault, 1996 : 142).

Si l'État-providence s'est accompagné d'une reconfiguration de la société civile, sa recomposition et le repositionnement de son intervention auront également une incidence sur la société civile, d'autant plus que cette transformation s'effectuera en recourant aux ressources qu'offre la société civile. S'il pouvait se passer de la société civile, l'État « partenaire », comme certains l'appellent, aura besoin d'elle.

La redéfinition du rapport entre l'État et la société civile découle en fait d'une contradiction entre le processus d'appropriation étatique et le processus d'appropriation collective des ressources qu'offre la société civile : « C'est, pour reprendre les mots de Maheu, la contradiction entre l'appropriation étatique du tissu social et l'appropriation collective de ce même tissu [sic]. Cette contradiction pousse l'État à redéfinir ses rapports à la société civile » (Lavoie, 1990 : 135).

2.3. La crise de l'État-providence et le recours à la société civile

Nous ne pouvons pas examiner la portée de l'intervention de l'État au sein des CLOSM sans, à tout le moins, fixer le contexte dans lequel prend place cette intervention. L'État fédéral commence à intervenir dans les CLOSM au tournant des années 1970, alors que l'État-providence est en pleine expansion et à la veille de sa remise en question (Bernier, 2003). La période étudiée, soit de la fin des années 1980 jusqu'au début des années

2000, témoigne d'une remise en question de l'État-providence – certains parlent même de crise (Vaillancourt et Tremblay, 2001) – par des acteurs qui souhaitent redéfinir le rôle de l'État et sa façon d'intervenir dans la société. Trois facteurs tendent à favoriser ce repositionnement de l'État.

- Le contexte budgétaire (accumulation de la dette) qui exerce une pression pour réduire les dépenses de l'État et tend à favoriser une dévolution de certaines activités étatiques (Cardinal *et al.*, 2005).
- Le contexte néolibéral et l'idéologie le sous-tendant, qui encourage la réduction de l'intervention de l'État en matière économique et sociale (Vaillancourt et Tremblay, 2001).
- La crise de légitimité de l'État technocratique et le contexte de la mondialisation qui favorisent la prise en charge par les collectivités de leur développement (Laforest et Philipps, 2001 ; Favreau *et al.*, 2002).

Une crise de légitimité de l'État motiverait également celui-ci à chercher sa redéfinition du côté d'une collaboration avec les acteurs de la société civile de façon à trouver une nouvelle légitimité.

La crise de légitimité des gouvernements, la décentralisation et la dévolution du pouvoir gouvernemental ont forcé les États à reconnaître qu'ils ne pouvaient gouverner seuls. Afin d'établir et d'entretenir une collaboration efficace avec les acteurs de la société civile, les gouvernements se sont engagés à réexaminer le processus de gouvernance et à redéfinir le rôle de chacune des parties engagées dans cette relation (Laforest et Philipps, 2001 : 37).

Cette remise en question de l'État providence se produit dans un contexte de mondialisation, lequel est souvent invoqué pour justifier une approche néolibérale, mais qui peut aussi inciter l'État à redécouvrir le potentiel que recèle la société civile :

Avec la mondialisation, la redécouverte de la société civile et l'importance croissante du savoir dans l'économie, les formes de gouvernance misent de plus en plus sur le partenariat, les alliances stratégiques, le maillage et le réseautage (*networking*) (Lévesque, 2001 : 1).

Le néolibéralisme est aussi mentionné comme facteur contextuel déterminant l'instauration d'une gouvernance horizontale.

Si les gouvernements du monde entier veulent établir et entretenir des relations de collaboration efficace avec leurs secteurs bénévoles, c'est que le néolibéralisme a donné lieu à de nouvelles formes de gouvernance horizontale qui ont déstabilisé les régimes existants (Laforest et Philipps, 2001 : 43).

Si l'approche néolibérale prône un retrait maximal de l'État et un recours au marché, une approche issue de la rencontre avec le néo-keynésianisme et l'idéologie communautarienne prône également le développement d'un État partenaire qui marque une redéfinition de son intervention avec la société civile (ou, plus largement, la communauté et l'individu).

En fait, la redéfinition du rôle de l'État-providence semble faire passer celui-ci à un État partenaire. « C'est-à-dire qu'à l'État-providence ne succède pas inéluctablement l'État néo-libéral du "tout au marché", mais que peut lui succéder un État partenaire non seulement promoteur de la compétitivité des économies nationales, mais de la citoyenneté. La société civile s'en trouve alors renforcée [...] » (Lesemann, 2001 : 23). Il défend ainsi la citoyenneté suivant de nouvelles modalités, lesquelles restent, certes, à définir et à préciser, mais qui implique la société civile.

Plusieurs observateurs et analystes de la scène politique et économique ont montré que la recomposition de l'État-providence (Maheu et Sales, 1991), c'est-à-dire la redéfinition de son approche en matière d'intervention sociale, ne conduit pas nécessairement à un modèle néolibéral du « tout au marché ». Jetté *et al.* (2000 : 24) affirment que « ...la remise en cause du providentialisme rejoint les principes mêmes du partage de la légitimité et des compétences entre l'État et la société civile ; elle pousse ainsi à réanimer une solidarité civile... ». À l'époque des trente glorieuses (1945-1975), l'équilibre du modèle de développement socioéconomique résultait de la complémentarité du rôle du marché et de l'État dans l'accumulation et la distribution

des richesses. Cet équilibre tend désormais à résulter de la complémentarité du marché (lieu de création de la richesse), de l'État (espace de régulation et de distribution) et de la société civile (espace de solidarité et de cohésion sociale).

Dans ce contexte, la société civile est appelée à jouer un rôle plus grand dans le nouveau modèle de développement social. Or, un des effets de l'essor de l'État-providence est qu'il a limité grandement le développement des ressources et des initiatives communautaires qui visaient à assumer certains services sociocommunautaires, puisque désormais les services étaient pris en charge par l'État (Forgues *et al.*, 2001 : 76). Si bien que l'essor de l'État-providence a mené à un affaiblissement de la vie communautaire.

S'inscrivant dans la mouvance communautaire de l'idéologie démocratique libérale américaine qui vise à réanimer la société civile (dans la foulée de Putnam), l'État canadien se penche sur la notion de *cohésion sociale* qui semble exprimer une trouvaille du gouvernement lequel découvre que la société comporte un *capital social* qui lui permet d'assumer une fonction intégrative et mobilisatrice si elle développe les *capacités communautaires* nécessaires à cette fin et se dote des structures de *gouvernance* appropriées.

Dans les travaux de recherche menés au sein du gouvernement fédéral canadien¹⁴, « on évoque [...] des initiatives visant à raviver la société civile à partir de la relation de confiance (trust) entre individus qui partagent des valeurs, des projets, construisent des liens » (Lesemann, 2001 : 36).

L'engouement pour ces concepts et les moyens qui sont investis pour étudier le potentiel qu'offrent ces ressources sociales dans la mise en œuvre des politiques publiques montrent bien la volonté du gouvernement de concevoir une nouvelle approche pour intervenir socialement. Cela suppose de réfléchir aux moyens de raviver la société civile

pour élaborer cette approche de l'État au sein des communautés.

Le nouveau mode de gouvernance se distingue donc de l'ancien par une participation accrue des acteurs de la société civile dans la mise en œuvre des politiques publiques :

La nouveauté de cette gouvernance par rapport au modèle providentialiste résiderait, en bonne partie, dans une participation accrue des acteurs de la société civile à la gestion des services sociaux (Savard et Chiasson : 145).

Le terrain est alors propice au développement de formes néo-corporatistes de gouvernance. En effet, le néo-corporatisme se caractérise par l'intégration de certains acteurs de la société civile dans l'élaboration et la mise en œuvre de politiques publiques (Wood et Harcourt, 2000 ; Zimmer, 1999).

Cette nouvelle approche serait conforme aux exigences de la nouvelle société civile qui s'est établie en réaction contre l'approche technocratique de l'État, notamment celles d'une prise en charge par la communauté de certains besoins sociaux. Ces exigences exercent une pression sur l'État pour qu'il revoie la démarche qu'il adopte en matière de politiques sociales.

Ce processus d'appropriation et de maîtrise de son destin collectif par la communauté correspond bien à cette aspiration fondamentale du mouvement communautaire de rebâtir la société à partir des communautés dynamiques et des individus qui les composent, et de se détourner d'un État central et centralisateur qui, dans ses fonctions providentialistes, aurait contribué à diminuer le capital social (Lesemann, 2001 : 38).

Si la société civile n'offre pas les ressources nécessaires pour jouer ce rôle dans le nouveau modèle de développement, elle doit alors se charger de les développer.

Si l'État-providence a entraîné une sorte de décapitalisation sociale de la société civile, sans le rechercher consciemment, nous devons maintenant réinvestir dans le capital social et faire appel à la société civile comme partenaire (Lévesque, 2004 : 6).

La société civile est ainsi amenée à perfectionner ses capacités de gouvernance et de gestion pour

14. Voir notamment le site Web du gouvernement canadien *Projet de recherche sur les politiques* à l'adresse : <http://recherchepolitique.gc.ca/page.asp?pagenm=root&langcd=F>

bien jouer son rôle dans ses nouvelles modalités de partenariat avec l'État. Certaines conditions doivent être respectées pour que les partenariats soient fonctionnels, dont celle de créer un cadre institutionnel apte à assumer la régulation.

[...] si le partenariat ne peut s'épanouir sans ententes ou compromis entre des parties aux intérêts souvent divergents, il a nécessairement besoin d'un cadre institutionnel qui fournisse les règles de prise en charge des points de vue différents et les conditions pour réaliser efficacement un projet commun. Ces conditions réunies, le partenariat favoriserait la formation d'un capital intangible voire d'un capital social constitué de savoirs [...], de réseaux [...] et de capacités à coopérer [...] (Lévesque, 2001 : 13. Le soulignement est le nôtre).

À noter que, si cette nouvelle approche de la gouvernance prend appui sur le capital social des communautés qui participent à la mise en œuvre des politiques publiques, elle peut aussi contribuer au développement de leur capital social. Or, les réseaux existant au sein des communautés n'offrent pas en soi une garantie pour que les nouvelles fonctions de gouvernance assumées par les communautés soient à la fois légitimes et encadrées par un processus démocratique. Certains observateurs soulignent l'importance pour la société civile de créer ou développer un espace public de discussion, qui apparaît comme une composante essentielle des nouvelles modalités de gouvernance.

[...] toute sortie de l'État-providence qui va vers la société civile doit s'accompagner d'une élaboration minutieuse, à côté des instances décisionnelles, d'un espace public (Thériault, 1996 : 149).

Cet espace public remplit désormais un rôle essentiel dans la coordination des activités afin de définir un nouveau cadre de régulation efficace et légitime. La question de la légitimité se pose ainsi sous un jour nouveau.

Information et transparence forment les assises indispensables à l'institutionnalisation de mécanismes et de modalités de concertation. À son tour, cette concertation se combine, au point de départ, à des procédures de consultation et, au point d'arrivée, à des cadres, permanents si possible, aptes à faciliter la coordination des actions (Jalbert, 1991 : 259).

Le degré de participation des acteurs de la société civile peut varier, mais leur participation semble être assujettie à certaines exigences, comme la transparence, devant assurer la légitimité du nouveau mode de gouvernance. Il est permis de penser que cette légitimité est subordonnée à des exigences inhérentes au processus de décision et à la participation des acteurs de la société civile aux activités de consultation et de prise de décision. La confiance entre les partenaires en dépend. Elle devient d'autant plus indispensable que, dans un contexte non hiérarchique et interorganisationnel, c'est le lien de confiance qui assure le maintien du partenariat. Au demeurant, il est toujours possible pour un partenaire de se retirer d'un lien de partenariat.

Aussi, cette nouvelle approche de gouvernance redéfinit les formes de l'imputabilité, fait observer Lévesque « Mais qu'en est-il de l'imputabilité lorsque ce ne sont pas les élus mais les parties prenantes qui sont engagées sur la base de partenariat ou encore de l'engagement citoyen? » (Lévesque, 2004 : 15). Il envisage d'ailleurs des formes d'imputabilité adaptées au nouveau contexte de gouvernance :

Comme les formes bureaucratiques et contractuelles d'imputabilité ne sont pas nécessairement adaptées à la participation d'une multiplicité de parties prenantes, il faut penser des formes d'imputabilité multiples et douces misant sur la réflexivité, la délibération et la transparence (Lévesque, 2004 : 15).

Aussi reste-t-il à définir des critères d'imputabilités correspondant au contexte organisationnel qui se met en place dans l'interface État et société civile.

2.4. Les limites du partenariat entre l'État et la société civile

Des observateurs ont souligné certains enjeux qu'entraînent les nouvelles fonctions exercées par la société civile dans l'instauration d'un nouveau mode de partenariat avec l'État. D'un côté, l'espace public au sein de la société civile pourrait être compromis.

Actuellement, le transfert vers la société civile de certains attributs classiques de l'État ne s'est pas accompagné d'une revalorisation de la société civile comme espace public. Au contraire, pour ne parler que de la régionalisation, en même temps que l'on discute d'une dévolution des pouvoirs vers les régions, l'on assiste à une homogénéisation accentuée de la presse parlée et écrite, outil pourtant essentiel au développement d'une démocratie délibérative [...] La régionalisation sera une avancée démocratique en autant que les régions deviennent des lieux effectifs où sont formulés, à travers un débat public, les orientations d'une société (Thériault, 1996 : 149).

D'un autre côté, à la différence de l'État qui établit une distance à l'égard des intérêts immédiats de la société, la société civile n'est pas d'emblée structurée de telle sorte à pouvoir maintenir cette distance, condition de la légitimité de son action.

La distance dirigeants-dirigés agissait en effet comme un véritable opérateur politique. Le pouvoir n'étant pas directement relié aux intérêts, il pouvait construire entre les deux un espace critique où s'insérait une citoyenneté véritablement politique [...] Dans la distance entre le peuple et la bureaucratie étatique pouvait s'immiscer un moment politique critique, c'est-à-dire un moment démocratique. Ce qui n'est pas le cas d'un pouvoir qui s'affirme directement au niveau de la société civile (Thériault, 1996 : 149).

Dans sa forme originare, la société civile n'est pas structurée d'une manière qui l'oblige à respecter certaines exigences de légitimité qu'imposent les nouvelles structures de gouvernance. Étant proche de la logique des réseaux qui la composent, elle doit permettre que s'accomplisse en son sein un travail qui créera des espaces publics de discussion et médiatisera les intérêts des acteurs en fonction d'un horizon plus collectif et général.

Le retour vers la société civile se réalise au contraire aujourd'hui vers des communautés et des régions qui ont peu de moyens d'instituer un débat critique sur elles-mêmes (Thériault, 1996 : 150).

Pour ce type de raison, Thériault doute de la capacité de la société civile d'assurer une fonction de gouvernance à l'échelle locale :

Ce que l'État-providence-bureaucratique ne pouvait plus faire, c'est-à-dire assurer la médiation entre la

multiplicité des intérêts, la spontanéité de la société civile y réussit encore moins. L'après État-providence, même débureaucraté, apparaît souvent comme un retour aux hiérarchies et aux inégalités « naturelles » de la société civile (Thériault, 1996 : 147).

D'autres ne voient pas la situation du même oeil. Par exemple, pour Lévesque, la société civile viserait presque naturellement l'intérêt général et aurait d'emblée intégré les normes de discussion nécessaires pour coordonner les actions.

Ces nouveaux partenaires portent quasi naturellement des visées relevant d'un intérêt collectif généralement ouvert à l'intérêt général. De plus, dans les situations de conflit, les partenaires provenant de la société civile préféreraient le débat et la négociation (voice) à l'exit (Lévesque, 2001 : 14).

Cet auteur reconnaît toutefois qu'un « modèle de gouvernance, qui mobilise à la fois l'État, le marché et la société civile, ne peut s'épanouir sans un cadre institutionnel ou un mode de régulation favorable à la concertation entre des parties prenantes (stakeholders) et sans un élargissement, voire un approfondissement de la démocratie » (Lévesque, 2004 : 9).

Ainsi, cette vision divergente nous permet de dégager à la fois les limites et les possibilités de la société civile, laquelle ne peut prétendre exercer de nouvelles fonctions de gouvernance sans acquérir des capacités à cette fin.

2.5. Une nouvelle forme de contrôle ?

Si l'approche de la gouvernance horizontale semble répondre à des revendications de prise en charge et d'autonomie par les acteurs de la société civile, certains remettent en question ce retournement de l'État à l'égard de la société civile, suspectant des motivations propres à ses intérêts.

La signification de ce réformisme étatique des années 1970-1980 nous semble déjà contenue, du moins partiellement, dans le fait qu'il prend sa source dans une offre d'État plutôt que de constituer une réplique à une mobilisation et politisation de la société civile (Jalbert, 1991 : 253).

Jalbert met en doute l'idée voulant que l'État remplisse ainsi une exigence des acteurs de la

société civile. En outre, elle doute que la société civile assure une prise en charge réelle par suite de ce repositionnement de l'État.

On peut certainement admettre d'entrée de jeu que l'État, même s'il ne cède qu'au compte-gouttes des pouvoirs décisionnels et octroie surtout des pouvoirs de gestion [...] (Jalbert, 1991 : 261).

Ainsi la société civile court-elle le risque d'être instrumentalisée par l'État, qui lui demande de remplir certaines fonctions qui répondent à ses objectifs.

D'autres auteurs se montrent plus prudents face à la capacité des partenariats d'assurer une réelle transformation de la gouverne au profit de la société civile. Selon ces derniers, l'État y voit davantage des mécanismes permettant d'intégrer l'action des organismes communautaires dans la programmation étatique qu'une invitation lancée aux organismes communautaires à participer à la gouvernance des services. De ce fait, le milieu communautaire deviendrait, bien malgré lui, un prolongement de l'activité de l'État ou encore un service de sous-traitant (Savard et Chiasson, 2001 : 145-146).

L'autonomie qui, disent plusieurs, est acquise dans le cadre de nouveaux partenariats se limite alors à des activités de gestion de programmes : « Une réforme, enfin, où la dimension démocratique se verra réduite à l'autonomie administrée et à la participation encadrée » (Jalbert, 1991 : 254). Jalbert parle, en fait, d'une caricature de l'autodétermination :

Même si l'administré-conformiste a acquis le sentiment d'un certain contrôle sur son environnement du fait qu'il manie dorénavant le code en professionnel, ce sentiment n'est que la caricature de l'autodétermination. Il s'agit plutôt d'une pseudo-autonomie, d'une indépendance arbitraire des conventions de la culture gestionnaire (Jalbert, 1991 : 266).

Elle va même plus loin, car là où une certaine prise en charge semble se manifester, à savoir dans les tâches de gestion, des formes de contrôle seraient prescrites :

Globalement, les réformes entreprises ne déserrent donc pas tant les mailles de l'autorité de l'État que l'on puisse craindre que la fonction de cohésion de

la société lui échappe en bout de ligne : Il continue à surveiller l'utilisation des fonds, le respect des lois et des échéanciers, la conformité aux objectifs (Jalbert, 1991 : 262).

Selon elle, ce contrôle repose sur des consensus entre l'État et les collectivités locales : « Les modifications à la gestion traditionnelle politico-administrative que ces réformes impliquent, supposent l'établissement d'un modèle consensuel qui permette de rapprocher les actions de l'État des collectivités locales » (Jalbert, 1991 : 258). Le rapprochement favorise l'émergence d'une culture propre à ce contexte de partenariat qui se caractérise notamment par l'intériorisation de modèles comportementaux.

[...] bien plus, la réforme en tant que structure étagée et hiérarchisée du pouvoir constitue une sorte de démultiplicateur du code étatique qui favorise une normalisation quasi inévitable des comportements administratifs, grâce justement au rapprochement centre-périphérie que les structures intermédiaires facilitent (Jalbert, 1991 : 262).

Cela signifie que « l'État ne compte plus dorénavant sur la soumission pure et simple des administrés mais sur leur adhésion active » (Jalbert, 1991 : 263). L'adhésion sera rendue possible par l'intériorisation des normes et l'acceptation des nouvelles règles du jeu. « L'instauration de cette complicité [entre l'État et les collectivités locales] sera particulièrement utile dans la mesure où l'État parviendra à entraîner une intériorisation des contraintes » (Jalbert, 1991 : 265).

Bref, l'État étend sa logique administrative aux acteurs de la société civile qui lui échappaient auparavant. Les nouvelles formes de partenariat entre l'État et les sociétés civiles ne marquent pas la fin du technocratisme, mais son renouvellement, dans la mesure où la participation demeure fortement limitée :

Ainsi, la démocratie de contact [...] qu'instaure l'approche communautariste ne fait pas qu'exposer candidement l'administration au regard des administrés, mais place simultanément ces derniers sous l'influence de l'administration par le biais d'une approche aussi empreinte de technocratisme. On

peut donc qualifier l'ensemble de la démarche de participation encadrée, dans la mesure où elle s'appuie sur une mobilisation par le haut dans le cadre de structures et de valeurs inspirées par l'État (Jalbert, 1991 : 264).

Le contrôle étatique s'exercerait par la mise en place ou l'organisation des structures de gouvernance en s'assurant au préalable de pouvoir compter sur les bons interlocuteurs, puis en limitant la portée des activités de consultation populaire.

Par la même occasion, [l'État] se donne des moyens pour former et sélectionner les interlocuteurs valables dont il a besoin pour servir de relais auprès des simples citoyens qui auront droit quant à eux à la consultation, le plus souvent une fois toutes les décisions arrêtées (Jalbert, 1991 : 265).

Dans cette perspective, il est permis de penser que le glissement vers les nouveaux modes de contrôle étatique est favorisé dans le contexte d'une asymétrie entre les acteurs et d'une dépendance financière des organismes communautaires envers l'État, comme c'est généralement le cas entre l'État et les organismes communautaires (Laforest et Philipps, 2001 ; Savard et Chiasson, 2001).

Un des dangers auxquels font face les organismes de la société civile qui défendent les intérêts de leurs communautés, ou d'une partie d'entre eux, consiste à dévier de leur mission primordiale :

Et [l'individu] n'a pas tout à fait tort de pressentir que cette manière d'agir est la garantie et le prix à payer pour avoir droit d'accès au pouvoir délégué et aux compensations qui s'y rattachent. Seulement, il court le danger d'anesthésier ses véritables besoins et ceux de sa communauté (Jalbert, 1991 : 266).

La participation accrue des acteurs de la société civile à la mise en œuvre des politiques publiques de l'État n'est pas sans rappeler les risques d'une gouvernance néo-corporatiste, notamment celui qui conduirait la gouvernance à servir d'abord les intérêts des groupes mobilisés plutôt que l'intérêt général des communautés.

Dans le contexte du repositionnement de l'État-providence, la société civile est appelée à participer davantage à des modalités de gestion définies dans

le cadre d'un partenariat avec l'État. Les observateurs soulèvent plusieurs questions au sujet du degré de participation et des limites de l'autonomie acquise dans le cadre de la dévolution de certaines responsabilités du côté de la société civile. Des questions sont aussi soulevées quant aux ressources sociales dont disposent les sociétés civiles pour exercer de telles fonctions. Il s'agit de déterminer ce qu'il en est vraiment du côté des communautés francophones en situation minoritaire.

3. Conclusion

Dans le contexte de la transformation de l'État-providence, le rapport entre l'État et la société civile tend lui aussi à se transformer. Si l'État-providence a connu un essor en prenant en charge certaines fonctions exercées auparavant par la société civile, l'État-partenaire se développe en recourant aux ressources de la société civile et en concluant avec certains organismes de celle-ci des ententes de partenariat qui départagent des responsabilités et des fonctions entre l'État et la société civile. Cette approche au partenariat donne lieu à des modalités nouvelles de gouvernance, qualifiées d'horizontales ou de partagées, qui supposent que les organismes communautaires prennent en charge certaines fonctions administratives et organisationnelles. Ce qui suppose qu'il faut puiser dans des ressources sociales, que l'État-providence avait contribué à fragiliser étant donné que la société civile n'avait plus à assumer les fonctions désormais exercées par l'État.

Cette transformation se manifeste aussi dans l'intervention étatique au sein des CLOSM. Nous avons vu que l'État intervient de plus en plus au sein des CFSM depuis les années 1960. En outre, depuis 1990, son approche favorise des partenariats plus étroits avec les CFSM afin de définir de nouvelles responsabilités qui lui sont confiées. Dans le cadre des ententes Canada-communautés (ECC), les communautés doivent exercer des activités de gouvernance et, à cette fin, concevoir et appliquer de nouveaux mécanismes de gouvernance. Elles doivent dès lors mettre en place des structures de gouvernance et acquérir des capacités en ce sens.

En somme, cette mise en place structurelle suppose qu'il faut puiser dans leur capital social puisque c'est par l'engagement communautaire des individus et des organismes que les CLOSM parviennent en fin de compte à assumer ces nouvelles fonctions en partenariat avec l'État.

Il convient maintenant de définir les concepts de gouvernance, de capital social et d'autres concepts dont nous nous sommes servis pour analyser la nature et les caractéristiques de l'intervention de l'État au sein des CLOSM.

Chapitre 2

Objet d'étude et cadre théorique

1. L'objet d'étude

Notre étude a pour objet, rappelons-le, d'analyser les conséquences de l'intervention de l'État découlant de la partie VII de la *LLO* sur les CLOSM. Dans le contexte où l'État favorise une intervention qui se fonde sur une forme de gouvernance tant horizontale que partagée, qui met en cause la participation des acteurs de la communauté, nous cherchons à examiner la question de la transformation des relations entre l'État et ces communautés¹⁵. À cette fin, nous allons porter notre réflexion sur les ECC, programme qui vise le développement et l'épanouissement des CLOSM par la conclusion d'ententes de partenariat pour financer les activités et les organismes voués au développement des CLOSM.

Plus précisément, nous analyserons les éléments ci-énumérés.

1. Les structures de gouvernance mises en place dans le cadre des ECC :
 - les modes de coordination de l'action,
 - les pratiques de consultation et les possibilités d'expression des acteurs en présence,
 - les modes de décision institués et
 - la légitimité du mode de gouvernance.

2. La constitution et la mobilisation du capital social dans la mise en place des structures de gouvernance :
 - le choix des acteurs (les modalités de constitution des réseaux),
 - les activités de concertation et d'échanges,
 - la circulation de l'information et des ressources dans le réseau et dans l'environnement ainsi que
 - les liens entre les acteurs et leur degré de confiance.
3. Les capacités des CLOSM :
 - Les compétences et le savoir-faire nécessaires pour participer à la gestion des ECC et aux activités de planification.
4. La rationalisation des pratiques communautaires :
 - la rationalisation stratégique (instrumentale) : définition des objectifs et des moyens de les atteindre et
 - la rationalisation communicationnelle : définition des normes de discussion et élaboration d'un espace de discussion.

2. Le cadre théorique

Outre les dimensions financière et matérielle, nous savons que les dimensions sociales, telles que la structure de gouvernance et le capital social, jouent un rôle déterminant dans la forme que prend l'intervention de l'État, notamment lorsqu'elle privilégie le partenariat. En fait, les structures de gouvernance partagée prennent appui sur le capital social existant au sein d'une communauté, aussi leur forme dépend-elle en partie du capital social

15. Pour bien montrer que nous avons affaire à une gouvernance non verticale, de type hiérarchique, nous parlons de gouvernance horizontale. Nous sommes conscient, toutefois, que des auteurs réservent ce terme pour désigner les modalités de la gouvernance interorganisationnelle au sein du gouvernement (Bakvis et Juillet, 2004). Le terme de gouvernance partagée désigne quant à lui des structures de gouvernances auxquelles siègent des acteurs provenant des milieux gouvernementaux et communautaires.

qui est mobilisé pour leur mise en place. Il importe donc au préalable de préciser le sens de ces concepts afin de bien faire apparaître le fil qui conduit de la définition de ces concepts à l'observation des dimensions empiriques qui les caractérisent.

Plusieurs contributions théoriques sur le rôle de la gouvernance et du capital social dans le développement des communautés fournissent des outils théoriques qui permettent de saisir à l'aide de ces concepts la forme que prend l'intervention de l'État (Hewitt de Alcantara, 1998; Lévesque et White, 1999). Ceux-ci ont déjà démontré leur apport à la compréhension des transformations qui sous-tendent les politiques publiques des États, dont l'État canadien (Castle, 2002).

Selon Putnam (1993), le développement des communautés est grandement favorisé par le capital social existant. Là où les réseaux et les normes de réciprocité sont presque absents, les actions collectives demeurent fragiles. En bref, l'existence de normes de réciprocité et de réseaux de participation à la vie communautaire facilite grandement la coordination de l'action et la coopération entre les individus au point de stimuler le développement des communautés. Le concept de gouvernance permet de rendre compte du rôle des réseaux dans la coordination des activités communautaires. En privilégiant une forme de gouvernance horizontale, l'État entend créer des structures organisationnelles grâce auxquelles les communautés, en partenariat avec lui, serait à même de prendre en charge leur développement. Or, il convient de s'interroger sur la possibilité qu'ont les communautés de mettre en place des structures pour assurer, de concert avec l'État, la gouvernance des programmes élaborés en partenariat. Disposent-elles du capital social et des capacités nécessaires à cette fin ? L'État prend-il en compte ces dimensions qui varient selon les communautés concernées ?

Afin de dégager la forme que prend l'intervention de l'État au sein des CLOSM, nous employons les concepts de capital social et de gouvernance afin de faire le lien entre eux dans le contexte de l'intervention étatique. Nous pouvons ainsi déterminer la forme des structures de gouvernance, de même

que la contribution du capital social afin de cerner les conséquences de l'intervention de l'État sur les CLOSM. Sans négliger les autres formes de capital (économique et culturel), que nous présenterons brièvement, c'est le capital social qui semble la variable qui explique le mieux notre objet d'étude, car c'est à travers lui que circulent les autres formes de capital qui apparaissent ainsi comme les ressources accessibles au sein du capital social. Le concept de rationalisation des pratiques communautaires nous permet de comprendre la nature des effets de l'intervention de l'État sur l'organisation des pratiques communautaires.

2.1. Le concept de capital social

Plusieurs en ont déjà fait le constat, le concept de capital social est imprécis et sa définition confond parfois les causes avec les effets (Portes, 1998; Portes et Landolt, 1996; Lévesque et White, 1999). Les chercheurs font de ce concept une notion polysémique, au risque d'en diluer le sens. Ils ont parfois fait peu de cas des nuances tout en surévaluant son pouvoir explicatif et en négligeant les autres dimensions sociales. Néanmoins, nous croyons utile de revenir à ce concept à la condition d'en donner une définition rigoureuse apte à englober ses dimensions empiriques.

Les travaux sur le concept de capital social renvoient habituellement aux auteurs fondateurs Bourdieu (1980), Coleman (1990) et Putnam (1993), mais ce sont principalement les réflexions de ce dernier qui ont ranimé le débat sur le rôle que remplit le capital social dans les collectivités. Selon Bourdieu, le capital social désigne « l'ensemble des ressources actuelles ou potentielles qui sont liées à la possession d'un *réseau durable de relations* plus ou moins institutionnalisées d'interconnaissance et d'interreconnaissance; ou, en d'autres termes, à *l'appartenance à un groupe*, comme ensemble d'agents qui ne sont pas seulement dotés de propriétés communes [...] mais sont aussi unis par des *liaisons* permanentes et utiles » (Bourdieu, 1980 : 2). Suivant cette définition, le terme s'entend à la fois des réseaux et des ressources qu'ils comportent. Coleman (1990) envisage le capital social comme

les aspects d'une structure sociale qui facilitent l'action des individus dans cette structure. Ces facteurs comprennent les obligations et les attentes, la confiance, le potentiel de l'information, les normes et les sanctions, les rapports d'autorité, les organisations sociales et les réseaux sociaux.

Même si l'approche de Bourdieu est structuraliste, en ce sens qu'il envisage le capital social comme exerçant un rôle dans la reproduction des classes sociales, ces deux premières définitions considèrent le capital social du point de vue des avantages qu'il procure aux *individus*. Putnam (1993) conçoit le capital social comme un actif collectif quant aux avantages qu'il procure à la société (Judge, 2003 : 9). Suivant sa définition, le capital social a trait 1) aux obligations morales et aux normes ; 2) aux valeurs sociales (notamment la confiance) et 3) aux réseaux sociaux (notamment les réseaux de bénévolat). Autrement dit, il se rapporte aux liens sociaux et aux réseaux qui sont mobilisés et créés grâce à des valeurs et des sentiments d'obligation pour mener à terme des projets communautaires. Il repose sur la confiance et sur des facteurs de motivation (tels, notamment, le sentiment d'appartenance et la fierté communautaire) qui sont des éléments essentiels dans la réalisation de projets.

Ainsi, conformément à ces définitions, les réseaux, les ressources qui sont accessibles à l'intérieur d'eux, le contenu des liens sociaux, tels que la confiance, le sentiment d'obligation et les valeurs, constitueraient des composantes du capital social. Avant de présenter notre propre définition du capital social, nous ferons quelques remarques afin de bien préciser la démarche que nous empruntons dans notre réflexion.

Remarque 1 :
Aspects qualitatifs et quantitatifs du capital social

Pour bien comprendre le rôle du capital social en société, il importe d'outrepasser la seule représentation schématique des réseaux sociaux afin de dégager les composantes qualitatives des liens qui

forment les réseaux sociaux. Les normes, les obligations morales, les valeurs sociales et la confiance sont constitutives du capital social, puisqu'elles sont au fondement des liens qui composent les réseaux sociaux. Les composantes qualitatives des liens sociaux sont parties prenantes de sa définition. Nous les envisageons comme étant constitutives des liens et des réseaux sociaux et leur compréhension nous permet d'appréhender qualitativement le contenu des liens sociaux qui définissent le capital social.

Remarque 2 :
Distinguer le capital social des ressources qui circulent grâce à lui

La définition du capital social assimile, voire confond parfois, les réseaux aux ressources et aux avantages qu'il procure et qui circulent au coeur des réseaux et des liens sociaux (Portes et Landolt, 1996). Selon Judge (2003 : 11) « [L]a plupart de ces approches [du capital social fondées sur les réseaux] partagent, avec celle de Bourdieu, le point de vue selon lequel elles doivent traiter à la fois de la structure du réseau et des ressources internes du réseau auxquelles ses membres peuvent puiser » (Judge, 2003 : 11). D'autres définitions mettent l'accent soit sur les ressources qui circulent grâce aux réseaux sociaux, soit sur les réseaux considérés en eux-mêmes. Par exemple, Lévesque (2000 : i) définit le capital social comme « [L]es ressources potentiellement accessibles par la participation à des réseaux sociaux ».

Une même désignation peut ainsi renvoyer à deux réalités, ce qui est source de confusion dans l'explication des phénomènes observés. Cette confusion risque de mener à des analyses tautologiques, sans compter qu'elles ne permettent guère de faire apparaître la spécificité des liens sociaux dans le déroulement des phénomènes sociaux (Portes, 1998). Il est clair que, si nous apprécions le capital social en fonction des ressources qu'il permet d'obtenir et des avantages ou des résultats qu'il procure, ce concept se confond avec ses effets : « When social capital and the benefits derived from it are confused, the term merely say that successful

succed » (Portes et Landolt, 1996 : 19). Là où certains résultats sont observés, nous avons effectivement du capital social. Une telle définition associe d'emblée le concept à des facteurs de réussite.

Selon nous, il importe de distinguer les liens sociaux et les réseaux – qui constituent une ressource en soi – des ressources qui sont échangées et rendues ainsi accessibles : « For social capital to mean something, the ability to command resources through social network must be separate from the level or the quality of such resources » (Portes et Landolt, 1996 : 19). Elles constituent en fait d'autres types de capital. Si le capital social permet d'organiser des activités ou des projets communautaires, il faut d'autres types de ressources : économiques, politiques, culturelles, linguistiques, humaines. Si ces ressources sont distinctes du capital social, la valeur du capital social se mesure néanmoins aux ressources mobilisables grâce aux réseaux et aux liens sociaux.

Remarque 3 : **Capital social individuel et collectif**

Il importe de distinguer également la perspective dans laquelle le capital social est défini, soit le capital social d'une collectivité et celui d'un individu (Lévesque et White, 1999 : 30-31). Nous pouvons le considérer du point de vue de l'ego, reconstituer son insertion dans les réseaux et évaluer ainsi le capital social dont il dispose. Nous pouvons également apprécier le capital social du point de vue d'une communauté en reconstituant les ressources sociales dont elle dispose. Pour les distinguer, la première forme de capital sera le capital social individuel et la seconde, le capital social collectif (Godechot et Mariot, 2004).

- Le **capital social** collectif renvoie aux réseaux sociaux qui sont constitués au sein des communautés et qui déterminent la forme que prennent ses activités et son développement.
- Le **capital social individuel** renvoie à l'insertion d'un individu dans un ou des réseaux sociaux qui lui donnent accès à des ressources.

Remarque 4 : **L'espace du capital social**

Le capital social ne recouvre pas tous les types de relations sociales. Il se définit suivant une rationalité différente de celle qui prévaut dans les espaces marchands et les organisations formelles. Ses liens constitutifs peuvent, certes, se nouer dans ce type d'espaces sociaux, mais ils ne se forment pas selon la rationalité du marché ou de l'organisation. Si certaines études montrent que les organisations formelles, comme les entreprises, fonctionnent en puisant abondamment dans les liens sociaux informels tels que les réseaux (Granovetter, 1995 et 1992), il faut ajouter que ces liens ont leur rationalité propre. Les liens constitutifs du capital social sont définis de façon informelle en fonction de règles de réciprocité et de confiance. La logique du don et sa triple obligation de donner, de recevoir et de rendre caractérise davantage les liens sociaux noués dans les réseaux informels¹⁶.

Remarque 5 : **La valeur instrumentale du capital social**

Le capital social individuel et le capital social collectif sont formés de liens sociaux plus ou moins faibles qui permettent d'organiser des activités sociales¹⁷. Granovetter (1995, 1992, 1974 et 1973) a analysé le rôle que jouent les liens faibles dans l'accès à certaines ressources, et Burt (1992) illustre la façon dont un individu qui sert de pont afin de combler des vides structurels entre les réseaux occupe une position avantageuse dans l'accès à des ressources. Ce type de liens est constitutif du capital social.

Le fait que la notion de capital est empruntée au vocabulaire économique fait ressortir la valeur instrumentale du concept. Ce dernier est envisagé

16. Sur le don, on peut se reporter notamment au premier chapitre de Lévesque, Bourque et Forgues (2001).

17. Granovetter (1973) a bien montré que l'avantage des liens faibles réside dans le fait qu'ils donnent accès à d'autres réseaux pour des individus. Ils se caractérisent par des relations dans lesquelles la fréquence des contacts interpersonnels et le degré d'engagement des individus sont faibles.

dans ce qu'il permet d'accomplir du point de vue personnel ou collectif. Sa valeur instrumentale est relative aux finalités que se fixe une communauté ou un individu. Ainsi conçu, le capital social donne accès à des ressources qui permettent de réaliser des actions ou d'obtenir d'autres ressources.

Ce qui ne signifie pas pour autant que le capital social épuise la vie sociale qui demeure irréductible à sa dimension instrumentale. Si ce concept est utile parce qu'il nous permet de saisir les ressources sociales mobilisées dans les projets communautaires, il comporte néanmoins le danger de n'envisager les liens sociaux et les réseaux que sous leur apport utilitaire, voire économique, et de perdre de vue le fait que « le lien social n'existe vraiment que lorsqu'il n'est pas un moyen, lorsqu'il est voulu pour lui-même » (Godbout, 2000 : 299).

Suivant l'esprit du don, nous pouvons même penser que c'est dans la mesure où la dimension utilitaire du capital social demeure voilée, du moins partiellement, et qu'un espace non instrumental est conservé que le capital social peut le mieux remplir son rôle instrumental et social. En somme, lorsque le lien est toujours voulu pour lui-même, les chances augmentent de voir le capital social se reproduire socialement.

Remarque 6 :
Les autres formes de capital

Certains auteurs qui utilisent le concept de capital social fondent uniquement sur cette notion l'explication de leur objet d'étude. « Pourtant, si l'on veut mesurer le capital social et en analyser les effets, il faut prendre en considération et tenter d'isoler les effets des autres formes de capital, entendu que ces dernières ont une influence maintes fois démontrée sur le développement » (Lévesque et White, 1999 : 27). La notion s'avère donc incomplète pour appréhender ce qui rend possible la réalisation d'activités communautaires, voire le développement de la communauté. Elle ne tient pas compte des autres dimensions (institutionnelle, politique, économique et culturelle) qui déterminent également les phénomènes sociaux et

complètent ainsi notre compréhension de ceux-ci. Pour compléter l'analyse, nous devons être avertis de la présence déterminante de ces autres dimensions sociales que sont :

- les institutions,
- le contexte et les ressources économiques,
- le contexte politique et
- le contexte culturel.

Ces dimensions contextuelles entretiennent un lien avec le capital social et peuvent aussi se convertir en ressources qui circulent au sein des réseaux sociaux constitutifs du capital social. Il faut donc considérer ces ressources en mouvement dans le capital social comme d'autres types de capital.

Capital	Dimension
Économique	Matériel Financement
Politique	Gouvernance Pouvoir/structure décisionnelle Pouvoir d'influence
Culturel	Accès à l'information/connaissance Valeurs et représentations (ex. : culture d'entreprise)
Humain	Compétences et savoirs-faire (scolarité) Ressources humaines (employés, bénévoles, ...) Forces physiques

Remarque 7 :
Une perspective structuraliste du capital social

L'utilisation du concept de capital social doit prendre en compte l'incidence des rapports sociaux sur la vie sociale et la formation des réseaux (Coleman, 1990), le rôle qu'ils remplissent dans la reproduction des classes sociales (Bourdieu, 1980) et les mécanismes constitutifs d'exclusion et d'inclusion (Portes, 1998). Bref, une approche structuraliste, qui tient compte des structures sociales et des des rapports sociaux, doit pouvoir compléter une approche fondée sur les réseaux, qui ne permet d'appréhender qu'une partie de la réalité sociale. Certes, l'analyse des réseaux a le mérite de mettre en lumière, dans une démarche compréhensive et

empirique, le tissu de relations sociales concrètes qui relie les individus, mais elle ne doit pas négliger le fait que la formation des réseaux est déterminée par la structure des rapports sociaux.

La différence que nous apercevons d'emblée entre la structure sociale et le réseau ou entre l'interaction et le rapport social relève d'une perspective théorique. Même si elle peut faire l'objet d'une explication théorique, l'interaction sociale s'entend d'une relation concrète, observable empiriquement, entre deux individus, tandis que le rapport social représente un rapport abstrait, défini théoriquement, entre deux individus renvoyant à leurs positions respectives dans une structure sociale donnée. Si le patron d'une entreprise n'interagit pas avec tous ses employés, il reste que des rapports sociaux les placent néanmoins dans des rapports objectifs. Leurs positions dans la structure sociale déterminent à la fois le rapport qu'ils ont entre eux, la probabilité qu'ils ont de socialiser, de nouer des relations concrètes et la forme que prendraient ces relations sociales concrètes.

Chaque interaction sociale s'insère dans des rapports sociaux qui la déterminent. Ces rapports ne se traduisent pas obligatoirement par des interactions sociales, puisque le propre des rapports sociaux est d'abord de définir les conditions de possibilité des interactions sociales (ce qui les rend d'abord possibles) pour déterminer ensuite la forme qu'elles prennent. Ainsi, certains rapports sociaux, comme ceux que caractérise une appartenance à des classes différentes, rendent peu probables le développement de certaines interactions sociales. Cette perspective doit être retenue pour aborder le concept de capital social, lequel s'appuie sur une analyse des réseaux et des interactions sociales qui, en raison des facteurs structurants des rapports sociaux, fonctionnent selon des modalités d'exclusion et d'inclusion.

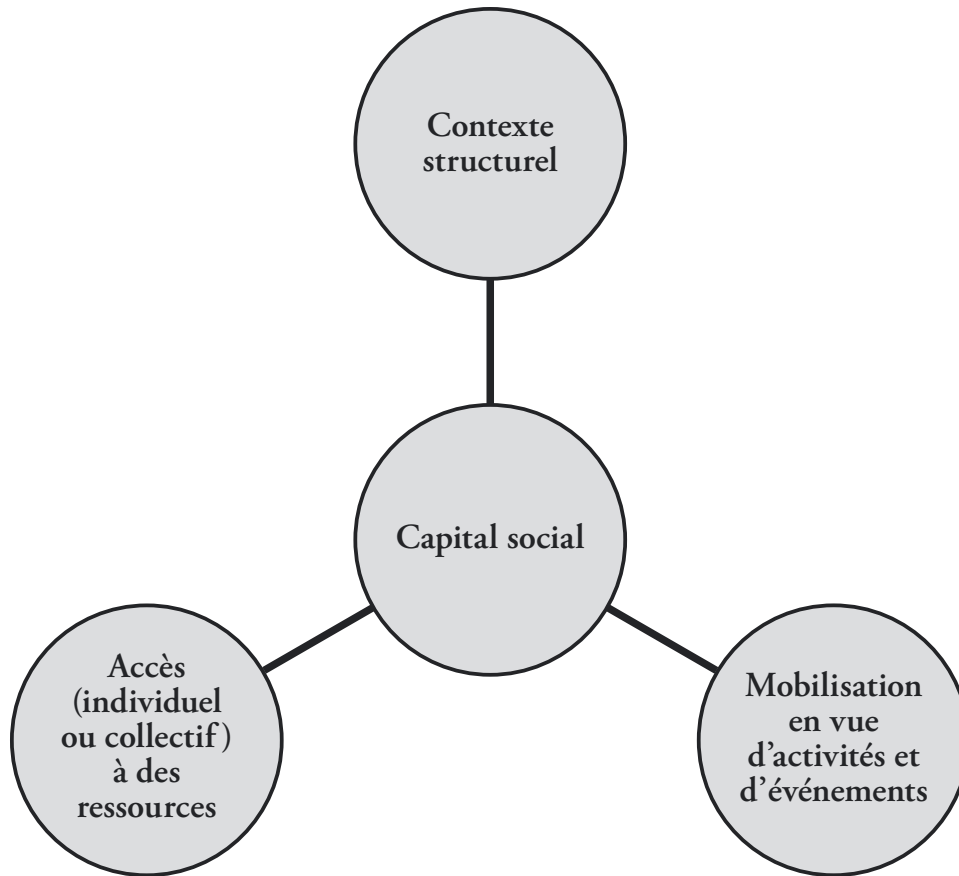
La distinction entre rapport social et interaction sociale vise à souligner l'importance de la position sociale des acteurs dans une structure qui précède et détermine leurs interactions sociales, sans que cela soit conçu de façon univoque et rigide. Cette distinction théorique nous permet, à l'aide

d'outils théoriques, de mieux expliquer l'apparition, le développement, la forme et le déclin des interactions sociales et des réseaux. En fait, les rapports sociaux peuvent être dégagés de l'analyse des interactions sociales. Lorsque nous comprenons la forme que prennent les réseaux et les ressources qui sont mobilisées en leur sein, nous pouvons saisir les rapports sociaux qui leur donnent forme. Cette explication peut ensuite être éprouvée et raffinée dans l'étude d'autres cas.

Définition du capital social

Le capital social s'entend des réseaux et des liens sociaux grâce auxquels un individu ou une communauté peut accéder à des ressources (économiques, politiques, culturelles ou humaines) nécessaires à l'atteinte de ses objectifs. En limitant ainsi la définition du capital social à la constitution de réseaux et de liens sociaux, nous augmentons grandement le pouvoir explicatif du concept (Judge, 2003 : 11). Comme nous l'avons mentionné, il importe d'intégrer les dimensions qualitatives et quantitatives du concept de capital social. Il ne désigne pas seulement un nombre de relations ou de réseaux dont dispose une communauté ou un individu pour réaliser certaines activités, il comprend aussi des types de relations, qui se différencient selon leurs valeurs constitutives, les règles de réciprocité, les sentiments d'obligation, la confiance et l'engagement communautaire des individus. Avec les dimensions quantitatives, ces dimensions qualitatives composent et définissent également la forme que prend le capital social.

Il importe par ailleurs de noter que les liens sociaux constitutifs du capital social suivent des règles d'échanges et de réciprocité qui se rapprochent de la « logique du don ». D'après cette logique, chaque individu inséré dans un réseau subit, selon des modalités propres à chaque réseau et aux positions des individus en son sein, une pression sociale pour participer aux échanges qui s'y déroulent. Ce phénomène conduit à un sentiment d'obligation, celui d'amorcer des échanges en partageant des ressources (économiques, informationnelles, culturelles, politiques) auxquelles il a accès, de poursui-



vre le cycle d'échanges en acceptant les ressources lorsqu'on les lui donne et de donner en retour des ressources auxquelles il a accès (Lévesque, Bourque et Forgues, 2001 : 31-56). Bref, l'individu membre d'un réseau doit participer aux activités d'échanges en cours selon des règles et conformément à des attentes qui sont propres à ce réseau.

2.2. Le concept de gouvernance

Notre recherche nous permet d'apprécier la portée de la contribution du capital social à la mise en place des structures de gouvernance dans le contexte de l'intervention de l'État au sein des CLOSM. Grâce au concept de gouvernance, nous pouvons rendre compte des structures organisationnelles et des modes de régulation qu'élaborent les communautés pour coordonner leurs actions et prendre les décisions qui s'imposent sur des questions qui intéressent la communauté. Cette notion

renvoie davantage à un mode de coordination horizontale de l'action, plutôt que hiérarchique, mobilisant de ce fait le capital social et la société civile (Juillet et Andrew, 1999; Plumptree et Graham, 2000). La gouvernance horizontale peut découler d'un processus de décentralisation, voire d'une dévolution de pouvoir, qui encourage une prise en charge communautaire du développement sur la base des réseaux locaux. Elle résulte également d'un mouvement d'appropriation locale et communautaire du développement de la communauté. Elle met donc à contribution les ressources sociales communautaires pour gérer des projets et les mener à terme. Elle suppose l'acquisition des compétences et des capacités collectives et organisationnelles de même que l'existence de structures décisionnelles à l'échelle de la communauté, sans exclure pour autant la collaboration avec des organisations extérieures.

La gouvernance horizontale est privilégiée dans le contexte de la mise en œuvre des articles 41 et 42 de la *LLO*. L'étude de Cardinal et Hudon (2001) montre que le gouvernement fédéral, de par sa culture organisationnelle notamment, trouverait difficile d'intégrer cette approche dans la pratique. Ainsi, les initiatives découlant de ces dispositions législatives exigent une transformation de la culture organisationnelle au sein de l'État. Elles nécessitent l'exigence ou l'acquisition de capacités communautaires pour fonctionner dans un contexte de gouvernance. Les communautés et le gouvernement doivent apprendre à coordonner leurs actions afin de choisir des projets propres à favoriser l'épanouissement des CLOSM.

En promouvant la gouvernance communautaire, l'État entend constituer, comme partenaire des communautés, des lieux de rencontre et de médiation des intérêts des différents acteurs, des modes de régulation qui assurent une gestion efficace et légitime des activités sociocommunautaires. Dans sa forme la plus avancée, souligne Gerry Stoker (1998), la gouvernance débouche sur des partenariats qui donnent forme à des réseaux autonomes, prenant appui sur le capital social des communautés. Ces réseaux regroupent des acteurs qui voient dans ce regroupement la possibilité d'atteindre des objectifs communs en établissant de nouvelles règles, plutôt que de suivre les règles établies. Cette possibilité d'arrêter des règles suppose donc, du moins en principe, une autonomie accrue et le déplacement du pouvoir vers la communauté.

2.2.1. Dimensions du concept

La gouvernance est un **mode de coordination de l'action** et de **prise de décision** que se donnent les acteurs qui se trouvent placés en situation de responsabilité à l'égard de leur communauté et qui doivent promouvoir leur développement à l'aide de projets et d'activités en allouant des ressources à cette fin.

En d'autres mots, lorsque les gouvernements font dorénavant appel à une multiplicité d'acteurs, cela pose le défi d'une coordination efficace de l'action, fondée sur la collaboration et sur de nouvelles for-

mes d'imputabilité collective (Cardinal et Hudon, 2001).

Ils créent des « structures organisationnelles » dont la composition, le fonctionnement, la position et le rôle de chacun à l'intérieur d'eux de même que le pouvoir de parole et de décision déterminent la forme que prendra la gouvernance.

La définition que donnent Bakvis et Juillet (2004 : 9) de la notion de gestion horizontale correspond à notre conception de la gouvernance horizontale : elle met en évidence « la coordination et la gestion d'une série d'activités entre deux ou plusieurs unités organisationnelles n'ayant pas de contrôle hiérarchique les unes sur les autres et dont le but est de générer des résultats qui ne peuvent être atteints par des unités travaillant individuellement ». Toutefois, si cette définition révèle une modalité particulière de la gouvernance elle ne rend pas toute l'idée de ce concept qui désigne le pouvoir et la capacité que détient une communauté pour orienter son développement et sa destinée. La gouvernance désigne ainsi le pouvoir des communautés, et la répartition de celui-ci en leur sein, qui leur permet de maîtriser leur destinée.

Cette définition rend compte du contexte de collaboration et de partenariat qui doit s'instaurer entre des acteurs provenant de milieux ou d'organismes divers pour atteindre des objectifs qui ne peuvent être atteints seuls. Elle décrit un mode de régulation spécifique entre les divers acteurs et distinct de la régulation hiérarchique ou marchande.

2.2.2. Capital social et légitimité de la gouvernance

Nous nous proposons en outre d'examiner le rôle qu'exerce le capital social dans l'établissement des structures de gouvernance. À cette fin, notre analyse fait apparaître la contribution des liens sociaux définis au sein de réseaux dans l'établissement de structures organisationnelles formelles devant assumer des fonctions de gouvernance. Nous verrons comment la confiance, les règles de réciprocité et les normes fondant les liens sont pris

en compte et interviennent dans l'élaboration des structures de gouvernance.

S'inspirant de Putnam, Stoker (1998 : 24) observe que « la gouvernance est liée à la volonté de développer le capital social et de créer les conditions sociales nécessaires à une activité économique et politique efficace ». Autrement dit, les structures de gouvernance prennent appui sur les réseaux. Si la gouvernance repose sur le capital social et les réseaux, si elle en tire ses ressources sociales, il ne faut pas cependant confondre ces deux dimensions de la réalité. Certes, il peut arriver que la structure de gouvernance ne soit guère développée ou formalisée, au point de se mouler aux modalités de gouvernance des réseaux en place ; la gouvernance prend alors la configuration politique de ces réseaux. Toutefois, même confondue au capital social collectif des communautés, la structure de gouvernance se limite aux mécanismes et aux structures de décision plus ou moins formalisés qui existent dans ces réseaux.

Par ailleurs, comme le mentionne Stoker (1998 : 27), « tous les réseaux sont jusqu'à un certain point fermés sur eux-mêmes. Ils sont animés par l'intérêt particulier de leurs membres et non par le souci plus général de l'intérêt public ou de l'intérêt des individus qui en sont exclus ». Parce que les structures de gouvernance doivent répondre à l'intérêt général de la communauté, la question de la légitimité de leur fonctionnement et de leur forme se pose d'emblée. De même, si les structures de gouvernance ont leurs assises dans les réseaux, elles exercent également sur eux un effet transformateur pouvant notamment permettre de dépasser la promotion des intérêts particuliers de ses membres.

La question est de savoir quelles conditions il y a lieu de respecter pour assurer la légitimité des structures de gouvernance tout en demeurant efficaces. Si, auparavant, l'intérêt général reposait sur un mode de régulation étatique, il prend désormais appui sur un partage de responsabilité entre l'État et les communautés. L'État continue de jouer un rôle à l'égard des communautés, notamment pour défendre l'intérêt général. Cependant, il ne le fait plus suivant les mêmes modalités. Un nouveau

rapport avec les communautés semble se définir dans ce contexte (Stoker, 1998 ; Maheu et Sales, 1991). L'État doit désormais « sans toutefois prendre en charge le réseau, servir à orienter l'action afin de ne pas perdre de vue l'intérêt public plus large » (Cardinal et Hudon, 2001). Ainsi, avec la gouvernance, l'acteur étatique cherche du côté de la communauté un mode de régulation qui assure une fonction de cohésion et d'intégration de façon à favoriser le développement communautaire.

2.2.3. Gouvernance et rationalisation des pratiques communautaires

Le mode de coordination de l'action qui caractérise la gouvernance des communautés peut s'analyser à la lumière de la théorie habermassienne de l'action qui permet d'éclairer la façon dont les individus coordonnent leurs actions réciproques. Aux fins de l'analyse, Habermas formule une distinction conceptuelle entre travail et interaction. En résumé, le travail comprend les activités réalisées par les individus pour transformer la nature. Ces activités mobilisent un savoir technique qui permet une action sur la nature. L'interaction comprend les activités communicationnelles exercées par les individus pour coordonner leurs actions. Ces activités mobilisent le médium langagier et visent une intercompréhension dans un contexte normatif déterminé ou en évolution. Cette intercompréhension se déroule à l'horizon du *monde vécu* ou du *système*. Le monde vécu renferme des ressources qui puisent à la *culture*, à la *société* et à la *personnalité*. La *culture* constitue une réserve de savoir léguée par la tradition, la *société* comporte les ordres légitimes qui assurent la cohésion sociale et la *personnalité* renferme les compétences communicationnelles des acteurs (Habermas, 1987b : 152). À l'horizon du monde vécu, le langage est le médium qui assume la coordination de l'action.

La coordination intersubjective de l'action peut également s'établir à l'horizon du système. Dans un contexte systémique, la coordination de l'action s'effectue en court-circuitant toute forme d'entente intersubjective, suivant une rationalité instrumentale qui résulte d'une projection de la rationalité

technique sur la coordination intersubjective de l'action. En recourant à des médiums systémiques, tels que l'argent et le pouvoir, les individus peuvent coordonner leurs actions sans remplir les exigences de l'activité communicationnelle. Les médiums systémiques suivent soit une rationalité économique (fondée sur le médium de l'argent), soit une rationalité politique (fondée sur le médium du pouvoir). Par exemple, dans un contexte hiérarchique, un supérieur n'est pas tenu de s'entendre avec un subordonné lorsqu'il donne une directive, sauf si elle n'apparaît pas légitime pour le subordonné, qui la conteste. Le médium langagier reprend alors sa place dans sa fonction de régulation de l'interaction.

Ces concepts nous permettent de cerner les rôles que jouent les activités communicationnelles et les activités systémiques (médiatisées par le pouvoir et l'argent) dans la coordination de l'action qui s'opère sous le régime de la gouvernance communautaire.

La théorie habermassienne de l'action nous permet également d'appréhender les processus de rationalisation des pratiques sociales pouvant avoir lieu dans un contexte de gouvernance communautaire. L'établissement de structures organisationnelles au sein des CLOSM en vue d'assurer la gouvernance, la gestion et la concertation communautaires dans le cadre des programmes découlant de l'intervention de l'État fédéral ne va pas sans susciter une transformation, voire une rationalisation des pratiques communautaires. Le concept de rationalisation tel que nous l'entendons est un processus social par lequel les motifs justifiant les actions sont définis et explicités et comportent une prétention à la vérité, la justesse et l'authenticité. Dans la tradition habermassienne, la rationalisation prend deux formes : soit elle est instrumentale ou elle est communicationnelle (Habermas, 1987a et 1987b).

Il y a, d'une part, la rationalisation instrumentale, qui découle de la définition des objectifs de développement et des moyens employés pour les atteindre, et, d'autre part, la rationalisation communicationnelle, qui découle de l'instauration de

nouvelles conditions de communication à la suite de l'établissement des structures de gouvernance.

Plus précisément, la rationalisation instrumentale se définit comme un processus social dans lequel les activités se définissent comme des moyens mis en branle pour accomplir une finalité. La rationalisation instrumentale met à jour les motifs fondant le choix des moyens lorsque l'individu vise une finalité donnée. La rationalisation communicationnelle désigne un processus social au cours duquel des normes et une procédure de communication sont définis et explicités par les individus pour communiquer et pour coordonner leurs actions. Selon le degré de transparence et de participation des individus, ce processus est plus ou moins légitime et démocratique.

Les systèmes d'actions organisés qui font intervenir les médiums du pouvoir et de l'argent en viennent à court-circuiter les exigences de l'activité communicationnelle en fonction d'une finalité tendant vers l'efficacité. Dans un contexte organisationnel économique ou étatique, l'exigence de l'efficacité de l'action prend le dessus sur la logique communicationnelle qui intègre les exigences de l'entente intersubjective.

Ce régime ne soustrait pas pour autant ces systèmes d'action aux exigences de légitimité inhérentes à toute activité sociale, particulièrement dans un contexte politique qui fonde sa légitimité sur un idéal démocratique. Même les objectifs et les moyens d'une entreprise doivent demeurer légitimes pour que le système d'actions déployé en son sein continue de mériter l'adhésion de ses membres. En outre, les objectifs et les moyens peuvent à tout moment, en dehors ou au sein de l'entreprise, faire l'objet d'une discussion.

Lorsqu'ils parviennent à se soustraire aux exigences de légitimité fondant leur existence, ces systèmes d'actions s'imposent alors avec une violence qui sape les fondements de l'activité communicationnelle. Habermas parle d'une colonisation du monde vécu par les systèmes d'actions incorporant une logique instrumentale (1987b). Nous assistons alors à une crise de légitimité des systèmes d'actions

alors que sont écartés les besoins de revenir à des modes de coordination de l'action fondés sur la communication et l'entente intersubjective.

Dans notre recherche, nous entendons déterminer si la mise en place des structures de gouvernance au sein des CLOSM a suscité un processus de rationalisation et, le cas échéant, la forme qu'il prend.

2.3. Le capital culturel et humain

Le capital culturel et humain constitue une autre dimension importante, quoique moins centrale, pour appréhender notre objet d'étude. Il renvoie à l'accès à l'information et aux connaissances, aux compétences, au savoir-faire et aux capacités des communautés. Ces dimensions sont essentielles lorsque des projets de développement et de gouvernance sont élaborés au sein des communautés dans un contexte de partenariat avec l'État.

D'aucuns ont souligné l'importance des compétences et des capacités communautaires pour développer la gouvernance communautaire : « Building capacity is often prescribed as a key element for improving governments and governance » (Hall, 2002 : 24).

Le développement des capacités est important lui aussi : il permet aux communautés de réaliser des projets de développement en partenariat :

“Capacity building” has moved to the center of the agenda at agencies providing money, equipment or technical assistance to communities or countries for the purpose of economic, social or institutional development. Resources Development, refer increasingly to the importance of “building the capacity” of the communities or partners with which they work (Schacter, 2000).

Tel qu'il a été développé dans la littérature, le concept de capacité communautaire peut être défini de façon assez large, jusqu'à englober notamment les concepts de gouvernance, de capital social et de capital humain¹⁸. Pour notre propos, les capa-

ités que désigne le capital culturel et humain se rapportent aux compétences, aux connaissances et aux savoirs-faire de même qu'à l'information nécessaires à la réalisation de projets de développement.

Dans notre approche, sont assimilées au concept de capital culturel les ressources symboliques mises en jeu dans la vie sociale et participant du développement des communautés. En ce sens, les représentations et les idéologies, tout comme les valeurs, entrent dans cette dimension et constituent une partie du capital culturel. L'exemple du rôle que remplit la culture d'entreprise dans le fonctionnement de certaines entreprises témoigne à souhait de l'importance que peuvent comporter les valeurs et les représentations dans l'engagement social et l'organisation des activités sociales¹⁹.

3. Note méthodologique

Aux fins de notre étude, nous retiendrons trois CLOSM : la communauté francophone acadienne du Nouveau-Brunswick, la communauté francophone du Manitoba et la communauté francophone de la Colombie-Britannique. Ces trois cas revêtent un intérêt méthodologique. Puisqu'ils ne comportent pas le même degré de développement organisationnel communautaire, leur comparaison permet de déterminer de quelle manière le degré de développement organisationnel influe sur la prise en charge communautaire des fonctions de gouvernance dans le cadre du programme étudié. Par ailleurs, elle permet de déterminer également si l'intervention de l'État prend en compte le degré d'institutionnalisation et d'organisation des CLOSM et comment elle en tient compte. Notons toutefois que notre présentation des résultats vise moins à présenter les différences entre les provinces qu'à offrir une compréhension générale des ententes à la lumière des cas à l'étude.

functions, solve problems and set and achieve objectives.” The World Bank has similarly defined “capacity” [...] as “the combination of people, institutions, and practices that permits countries to achieve their development goals.” » (Mark Schacter, 2000).

18. C'est ce qu'attestent les définitions proposées par les Nations Unies et la Banque mondiale : « The UNDP defines capacity building as “the process by which individuals, organizations, institutions and societies develop abilities (individually and collectively) to perform

19. La définition opératoire de nos concepts a fourni une grille d'analyse et un questionnaire qui nous ont servi lors de la collecte de données et du premier découpage des matériaux (voir Forgues, 2004)

3.1. Techniques d'enquête

Pour réaliser notre étude, nous avons effectué la recension et l'analyse :

- des documents officiels de présentation des programmes,
- des ententes conclues entre le gouvernement fédéral et les CLOSM,
- des rapports et des études relatifs à ces programmes,
- des procès verbaux des forums et des rencontres des acteurs communautaires ainsi que
- des rapports et des études émanant des CLOSM.

Nous avons également administré un questionnaire qui permet de recueillir les données correspondant aux dimensions empiriques de notre objet d'étude. Le questionnaire que nous avons administré a été complété par des entrevues semi-directives menées auprès des répondants. Par ailleurs, nous avons dirigé quelques entrevues auprès des personnes qui préféraient limiter leur contribution à faire une entrevue uniquement. Les répondants sont des représentants des organismes communautaires, bénéficiaires ou non des ententes Canada-communautés. Il nous a semblé pertinent de recueillir aussi les points de vue de représentants d'organismes qui ne tiraient aucun avantage particulier des ententes conclues.

3.2. Profil des répondants et de leurs organismes

Au total, 41 personnes ont répondu aux questionnaires. À ce nombre s'ajoutent cinq personnes qui ont consenti à participer à une entrevue. Voici la répartition des répondants par province.

Province	Nombre de répondants au questionnaire	Nombre de participants aux entrevues
Colombie-Britannique	11	3
Manitoba	9	1
Nouveau-Brunswick	21	1
Total	41	5

3.3. Les organismes des répondants

Les responsables des organismes porte-parole ont participé à une entrevue et ont aussi répondu au questionnaire. Voici le profil des répondants au questionnaire.

- 29 répondants d'organismes occupent des postes de direction ou de présidence. Quatre occupent des postes de gestion et d'administration. Deux occupent des postes d'agents de développement et trois occupent des postes de coordination.
- 29 répondants sont titulaires d'un diplôme d'études universitaires, cinq possèdent un diplôme collégial et cinq autres ont un diplôme pré-collégial.
- L'administration est le domaine de formation principal des répondants (13/41), suivie des sciences sociales et humaines (8/41) et de l'éducation (5/41).
- 32 des 41 répondants sont engagés dans le programme des ECC : 8/41 le sont depuis 1990, 9/41 le sont depuis 1995 et 9/41 le sont depuis 2000.
- Les organismes de 31 répondants ont reçu une aide financière des ECC. Seulement trois répondants affirment avoir reçu une aide technique (conseil) dans le cadre des ECC. L'aide financière est inférieure à 50 000 \$ pour 18 organismes et est supérieure à 50 000 \$ pour 12 organismes.
- 17 organismes ont reçu une aide de programmation et 11 ont reçu de l'aide dans le cadre de projets particuliers. La programmation permet de financer le fonctionnement général de l'organisme.

Voici les organismes auxquels sont associés les répondants :

Organisme	Secteur
Association acadienne des artistes professionnels.es du Nouveau-Brunswick	Arts
Association acadienne et francophone des aînées et aînés du Nouveau-Brunswick	Groupe (Aînés)
Association francophone des municipalités du Nouveau-Brunswick	Municipalité
Association des juristes d'expression française du Manitoba	Sports/loisirs
Association des radios communautaires acadiennes du Nouveau-Brunswick	Médias
Assemblée francophone des retraités et aînés de la Colombie-Britannique	Groupe (Aînés)
Association des Francophones et Francophiles du Nord-Ouest	Culture (Francophonie)
Association historique francophone de Victoria	Culture
Association provinciale des professeurs d'immersion et du programme francophone	Éducation
Centre d'accès communautaire Dundee (N.-B.)	TIC (accès)
Centre culturel francophone de Vancouver	Culture (francophonie)
Club Bon Accueil	Culture
Comité culturel St-Pierre-Joly	Culture
Conseil Alpha Bathurst Chaleur	Éducation
Conseil provincial des sociétés culturelles (N.-B.)	Culture
École communautaire Aurèle Lemoine	Éducation
Envol 91 – La radio communautaire du Manitoba	Médias
Fédération d'alphabétisation du Nouveau-Brunswick	Éducation
Fédération des conseils d'éducation du Nouveau-Brunswick	Éducation
Fédération des francophones de la Colombie-Britannique*	Culture (Francophonie)
Fédération des étudiantes et étudiants du Centre universitaire de Moncton	Éducation
Fédération des parents francophones de la Colombie-Britannique	Éducation
L'Ensemble folklorique de la Rivière-Rouge	Culture
La Boussole (Ont.)	Éducation
Le 100 nons (Manitoba)	Culture
Le cercle des canadiens français (C.-B.)	Culture (francophonie)
Le Cercle Molière (Man.)	Arts
Mouvement acadien des communautés en santé du Nouveau-Brunswick	Santé
Réseau Action Femmes	Groupe (femmes)
Société des Acadiens et Acadiennes du Nouveau-Brunswick*	Porte-parole
Salon du livre d'Edmundston	Culture
Société des enseignants et enseignantes retraités du Nouveau-Brunswick	Éducation
Société franco-manitobaine*	Porte-parole
Société culturelle le Kent-Sud	Culture
Société culturelle des hauts-plateaux Inc.	Culture
Société culturelle Kent-Nord	Culture
Société culturelle Nigawouek Inc.	Culture
Société culturelle Sud l'Acadie	Culture
Société des Jeux de l'Acadie	Sports/loisirs
Société santé et mieux-être en français du Nouveau-Brunswick	Santé
Théâtre la Seizième	Arts
Réseau femmes (C.-B.)*	Groupe (femmes)
Association francophone de Nanaimo (C.-B.)*	Culture

* Un représentant a participé à une entrevue.

Les sources de financement des organismes se répartissent comme suit.

Source	Nombre	Pourcentage
Fédéral	33	19 = 50 % et plus 11 = moins de 50 % ²⁰
Provincial	23	15 = de 1 à 24 % 5 = de 25 à 49 %
Municipal	15	10 = de 1 à 24 % 3 = 25 % et plus
Organismes communautaires	13	10 = de 1 à 24 %

Ces données illustrent une certaine diversité des sources de financement.

Par ailleurs, 13 répondants consacrent entre une demi-journée et deux jours par semaine à l'administration des ECC, tandis que neuf répondants consacrent entre trois et cinq jours par semaine à l'administration des ententes.

4. Conclusion

En conformité avec les définitions que nous avons données de nos concepts, nous avons élaboré un questionnaire qui nous a permis d'appréhender les dimensions empiriques que comportent ces concepts²¹. Plus précisément, nous nous proposons de mettre en évidence la contribution du capital social à la mise en place des structures de gouvernance, tout en soulignant les effets de l'intervention étatique au sein des CLOSM sur le plan des pratiques communautaires, à savoir leur organisation, la rationalisation connexe et le développement des capacités communautaires. Notre questionnaire s'applique à l'étude spécifique des ententes Canada-communauté (ECC). Les questions ont donc été rédigées à la lumière de ce contexte d'intervention.

20. Le total donne 29, car deux personnes ont répondu « Ne sais pas ». Sauf lorsque cela est important pour l'analyse, nous n'avons pas pris en compte les personnes qui ont répondu « Ne sais pas », « Sans objet » ou « Refus ».

21. Le questionnaire ne nous permet pas de saisir toutes les dimensions des grilles d'analyse. Une partie de notre collecte de données a été réalisée par d'autres moyens que le questionnaire, notamment par la recension documentaire et l'analyse de données secondaires.

Chapitre 3

Aperçu du programme ententes Canada-communautés²²

Dans la présente partie, nous donnons un aperçu du programme des ententes Canada-communautés (ECC) du ministère du Patrimoine canadien en faisant notamment état des caractéristiques historique, nationale et régionale de ces ententes.

1. Historique de la *Loi sur les langues officielles*

Avant tout, il importe de mentionner que les ECC découlent du processus de mise en œuvre de la *Loi sur les langues officielles* (LLO).

Le 7 juillet 1969, par suite de la recommandation de la Commission royale sur le bilinguisme et le biculturalisme, le projet de loi C-120 sur les langues officielles est adopté par la Chambre des communes. Désormais, la LLO désigne le français et l'anglais comme étant les deux langues officielles du Canada. Dans les institutions fédérales, ces deux langues ont un statut égal quant à leur usage. Le 15 septembre 1988, une LLO modifiée est adoptée. Les nouvelles dispositions augmentent l'étendue de sa portée au regard des trois objectifs généraux suivants :

- assurer le respect du français et de l'anglais à titre de langues officielles du Canada, leur égalité de statut et l'égalité de droits et privilèges quant à leur usage dans les institutions fédérales ;
- préciser les pouvoirs et les obligations des institutions fédérales en matière de langues officielles ;
- appuyer le développement des minorités francophones et anglophones et favoriser la progression vers l'égalité de statut et d'usage du français et de

l'anglais au sein de la société (Commissariat aux langues officielles, s.d.).

Autrement dit, la LLO de 1988 accroît la compétence du gouvernement fédéral lui permettant d'appuyer le développement et l'épanouissement CLOSM. Ce nouveau paysage juridique augmente le nombre de programmes d'aide aux CLOSM au sein des institutions fédérales. Les institutions et les ministères fédéraux sont désormais touchés par la LLO, en particulier le ministère de la Justice, le Conseil du Trésor, le Commissariat aux langues officielles, les Affaires intergouvernementales, le Conseil privé, la Cour fédérale du Canada et le ministère du Patrimoine canadien, lequel est chargé d'appliquer, entre autres, les articles 41 et 42 de la Partie VII de la LLO (voir chapitre 1).

Depuis la mise en œuvre de la LLO, plusieurs initiatives de Patrimoine canadien ont en pour objet de satisfaire aux exigences relatives au développement et à l'épanouissement de ces communautés.

2. Programme d'appui aux communautés de langue officielle

Le programme ECC mis sur pied par le ministère du Patrimoine canadien relève du Programme d'appui aux communautés de langue officielle (PACLO). En effet, entre 1994 (année de la création du programme ECC) et 2003 (année de la restructuration du programme), Patrimoine canadien met en œuvre le PACLO afin d'appuyer les CLOSM à se développer et à s'épanouir. Au cours de cette période, le PACLO a constitué l'un des

22. Cette section est le produit du travail de Mario Paris et Éric Forgues.

volets du Programme de promotion des langues officielles servant à promouvoir et à favoriser l'usage des langues officielles²³.

Les objectifs du PACLO étaient ainsi énoncés :

- Sensibilisation des institutions canadiennes par des activités de revendication ou de représentation en vue de la reconnaissance législative, politique ou administrative des droits linguistiques des communautés dans divers volets d'activités ;
- Développement d'institutions propres aux communautés dispensant des services importants pour leur épanouissement (maintien et consolidation) ;
- Création, amélioration et prestation de services directs aux communautés dans leur langue dans divers volets d'activités lorsque ceux-ci ne sont pas disponibles autrement ;
- Mobilisation, regroupement, concertation et promotion des communautés en vue de renforcer leur sens d'identité et d'appartenance et leur capacité d'action collective ;
- Formation et perfectionnement des bénévoles et des employés des organismes en vue d'enrichir leurs interventions et d'accroître leur capacité de bien desservir la communauté qu'ils représentent (ARC, 2003).

Au sein du PACLO, nous trouvons à l'époque deux composantes : les ECC et le Fonds de développement stratégique.

Le PACLO s'insère dans le Programme de promotion des langues officielles. Pour bien le situer, mentionnons que ce programme s'ajoute au Programme des langues officielles dans l'enseignement et au Programme de perfectionnement linguistique.

Sous le PACLO, les ECC consistent en des ententes-cadres conclues entre Patrimoine canadien et les CLOSM. Dans le contexte des ententes, des communautés définissent leurs priorités de développement communautaire et bénéficient d'une aide financière pluriannuelle (*Ibid.*). De son côté, le Fonds de développement stratégique est un fonds discrétionnaire, offert aux CLOSM qui en font la demande, en vue de financer les « [...] projets de grande envergure de même que les projets interrégionaux ou pancanadiens » (*Ibid.*).

Au début des années 2000, le PACLO subit une transformation. En effet, durant l'exercice 2002-2003, Patrimoine canadien restructure ses programmes d'appui aux langues officielles en vue du dépôt, en mars 2003, du *Plan d'action pour les langues officielles* du gouvernement fédéral, communément appelé le « Plan Dion » (Patrimoine canadien, 1994). Ainsi se trouve établie une nouvelle structure d'appui aux langues officielles.

3. Développement des communautés de langue officielle

Le programme Développement des communautés de langue officielle de Patrimoine canadien remplace l'ancienne structure du PACLO (Patrimoine canadien, s.d.). Le Ministère y propose aux organismes communautaires, municipaux, provinciaux et fédéraux des partenariats et des ententes. Ce programme se divise en deux volets : la Vie communautaire et l'Éducation dans la langue de la minorité.

C'est dans le volet Vie communautaire que l'on trouve les composantes des ECC. Ce volet vient en aide aux CLOSM par la création de partenariats qui favorisent la mise sur pied, le fonctionnement et le maintien des services et des infrastructures dans leur langue. En voici les objectifs :

- Favoriser la réalisation d'activités et de projets visant à assurer le développement à long terme des communautés minoritaires de langue officielle dans des secteurs prioritaires ;

23. Les deux autres programmes de Patrimoine canadien servant à appuyer les langues officielles au cours de cette période ont été le Programme de perfectionnement linguistique et le Programme des langues officielles dans l'enseignement.

- aider les gouvernements provinciaux et territoriaux ainsi que leurs créations à favoriser le développement des communautés minoritaires de langue officielle en leur fournissant, conformément aux priorités de développement identifiées par les communautés, des services en anglais au Québec et en français à l'extérieur du Québec, y compris les infrastructures nécessaires pour ce faire;
- contribuer à élargir et à diversifier l'éventail de partenaires qui collaborent au développement des communautés minoritaires de langue officielle;
- contribuer à l'accroissement du caractère inclusif des communautés minoritaires de langue officielle (*Ibid.*).

Afin d'appuyer les diverses particularités que comportent ces objectifs, le ministère du Patrimoine canadien décompose le volet Vie communautaire en cinq sous-volets : Collaboration intergouvernementale en matière de services dans la langue de la minorité, Partenariat interministériel avec les communautés de langue officielle, Jeunesse Canada au travail dans les deux langues officielles et Jeunesse Canada au travail pour une carrière en français et en anglais, Fonds stratégique et Collaboration avec le secteur communautaire. Ce dernier sous-volet représente la nouvelle appellation des ECC²⁴.

La Collaboration avec le secteur communautaire s'efforce « [...] [d']appuyer l'engagement d'organismes de la communauté et [de] renforcer leur capacité d'agir en vue de l'obtention de gains mesurables sur le plan du développement durable des communautés ainsi que [d']encourager l'innovation et l'excellence »²⁵. Autrement dit, elle permet aux organismes à but non lucratif des communautés d'assurer elles-mêmes le développement et l'épanouissement communautaires dans le

cadre de collaborations diverses avec le ministère du Patrimoine canadien. Elle se divise en deux sous-composantes qui permettent au Ministère de diversifier le financement des CLOSM, soit la Programmation et le Projet.

La Programmation vise à soutenir l'action communautaire dans le développement et le renforcement des organismes communautaires selon des résultats concrets et mesurables émanant du Plan de développement global (PDG)²⁶ de la communauté. C'est pourquoi le Ministère s'engage à appuyer les efforts communautaires qui :

- [S]tructurent ou ont des effets structurants sur le développement global des communautés ou sur un secteur particulier;
- contribuent à la création de milieux de vie, au développement du sens de l'identité ainsi qu'à l'inclusion de la diversité;
- visent des résultats liés aux objectifs du volet Vie communautaire et qui cadrent aux priorités du Ministère.²⁷

Le *Projet* a pour objet de soutenir l'innovation communautaire. Le financement du Ministère appuie les projets communautaires dont l'innovation vise à appuyer le développement communautaire, à appliquer les priorités du Ministère et à résoudre les problématiques ponctuelles de la communauté²⁸.

Le tableau de la page suivante résume l'organigramme du programme de Développement des communautés de langue officielle.

24. En effet, depuis mars 2003, le ministère du Patrimoine canadien a changé la terminologie du programme ECC. Ainsi, le terme entente a été remplacé par le terme « collaboration ». Ce terme ne sera employé que pour la présente section de l'aperçu afin de préserver l'intégralité de l'organigramme du programme. Cependant, pour les autres sections le terme « entente » sera employé.

25. *Ibid.*

26. L'objet de ce plan est examiné plus loin dans l'aperçu.

27. *Ibid.*

28. *Ibid.*

**Programme de Développement des communautés de langue officielle
offert par Patrimoine canadien (2003 à aujourd'hui)**

Volet Vie communautaire	Volet Éducation dans la langue de la minorité
<ul style="list-style-type: none"> • Collaboration intergouvernementale en matière de services dans la langue de la minorité 	<ul style="list-style-type: none"> • Collaboration intergouvernementale
<ul style="list-style-type: none"> • Partenariat interministériel avec les communautés de langue officielle 	<ul style="list-style-type: none"> • Collaboration avec le secteur non gouvernemental
<ul style="list-style-type: none"> • Jeunesse Canada au travail dans les deux langues officielles et Jeunesse Canada au travail pour une carrière en français et en anglais 	
<ul style="list-style-type: none"> • Fonds stratégique 	
<ul style="list-style-type: none"> • Collaboration avec le secteur communautaire 	
<ul style="list-style-type: none"> • Programmation – Soutien à l'action 	
<ul style="list-style-type: none"> • Projet – Soutien à l'innovation 	

Ce coup d'œil sur l'évolution institutionnelle des ECC nous amène à nous pencher plus longuement, d'une part, sur l'origine de la création du programme et, d'autre part, sur ses différentes générations au cours des quinze dernières années.

4. Historique des ententes Canada-communautés

La présente section consacrée à l'historique des ECC se divise en quatre parties : elle suit pas à pas la progression des ECC selon leurs différentes générations.

4.1 Période antérieure à 1994

Avant de décrire la progression des ECC, il s'avère nécessaire de situer brièvement le processus de financement du gouvernement fédéral affecté aux CLOSM pendant cette période.

Avant la fin des années 1980, le processus ministériel relatif au développement des CLOSM s'effectuait au moyen d'une approche « verticale » de la gestion des programmes (Patrimoine canadien, 1997). Par exemple, dans sa mise en œuvre de la LLO, Patrimoine canadien consultait directement les CLOSM, les informant à cette occasion des programmes offerts par le Ministère. Puis, le Ministère recevait chacune des demandes communautaires et les traitait au cas par cas afin de déterminer le

financement à accorder. L'ensemble des décisions reposait sur une définition ministérielle des besoins et des objectifs de la communauté. En d'autres termes, la quasi-totalité du processus de financement relatif au développement des CLOSM relevait du Ministère. Cette approche allait rencontrer des difficultés d'adaptation aux nouveaux paysages politique, économique et communautaire émergents.

En effet, le domaine de la politique canadienne au cours de la deuxième moitié des années 1980 est riche en querelles linguistiques et constitutionnelles. Le gouvernement progressiste-conservateur de Brian Mulroney ne réussit pas à obtenir l'assentiment des gouvernements provinciaux nécessaire pour ratifier l'*Accord du Lac Meech* du 3 juin 1987 (Boismenu, s.d.). C'est dans une ambiance de tension linguistique entre les communautés anglophones et francophones du Canada que plusieurs provinces adoptent des mesures législatives défavorables aux droits des francophones en milieu minoritaire. Par exemple, dans la foulée de l'arrêt *Mercury*, la Saskatchewan déclare en 1988 que l'article 110 de l'*Acte des Territoires du Nord-Ouest* ne s'applique plus sur son territoire²⁹. À l'instar

29. Dans l'arrêt *Mercury*, la Cour suprême du Canada souligne que l'article 110 a toujours été en vigueur en Saskatchewan (article qui prévoit le libre choix de la langue devant les cours de justice de la province et la publication gouvernementale dans les deux langues). Néanmoins, puisque l'article n'a pas été reproduit dans la Constitution de la province, celle-ci peut être modifiée par l'Assemblée législative de la province.

de la Saskatchewan, l'Alberta adopte les mêmes mesures concernant l'article 110 de l'*Acte des Territoires du Nord-Ouest* (Ministère de la justice du Canada). En réponse aux exemptions des droits linguistiques pour les francophones minoritaires en Saskatchewan et en Alberta, Lucien Bouchard, ministre dans le gouvernement de Brian Mulroney, met en avant le concept des ECC afin d'aider les communautés francophones minoritaires de ces provinces. En effet, on a ainsi « [...] consenti une compensation financière à ces communautés pour favoriser leur développement » (Cantin, 2003). Néanmoins, avant de s'étendre à l'ensemble des trois provinces de l'Ouest, la communauté francophone de la Saskatchewan servira en 1988 de projet pilote pour les ECC.

Pendant que des changements politiques profonds s'opèrent dans le paysage canadien, la conjoncture économique de l'époque vient consolider la future mise en œuvre des ECC. À la suite de la récession économique des années 1980, le gouvernement fédéral procède dans un esprit de rationalisation, à une révision complète de ses programmes. Ainsi, lance-t-il un vaste examen de la fonction publique en vue d'alléger sa gestion. En 1989, la publication du document *Fonction publique 2000 : Le renouvellement de la fonction publique du Canada* jette les bases de sa transformation (Commissariat aux langues officielles, 1998). En effet, dans ce document, il préconise des mesures de dévolution, de partenariat, de privatisation et de restructuration qui lui permettent de procéder aux compressions budgétaires nécessaires. Bref,

[d]epuis quelques années, les administrations publiques, au Canada et un peu partout dans le monde, connaissent des changements radicaux. Elles ont largement pratiqué la dévolution, l'établissement de partenariats, la privatisation, la délégation, la décentralisation, la restructuration, la réduction des effectifs et les compressions, au fur et à mesure qu'elles réévaluaient et modifiaient leurs méthodes de gestion classique (*Ibid.*).

Cette conjoncture de compressions budgétaires l'oblige à réorienter ses relations avec les CLOSM.

Parallèlement aux compressions budgétaires, les communautés francophones minoritaires, représentées par la Fédération des communautés francophones et acadienne du Canada (FCFA), défendent leur volonté d'étendre la portée de leur prise en charge du développement et de l'épanouissement communautaires.

À la suite du travail réalisé par un comité national sur les orientations des communautés francophones minoritaires, la publication en 1992 du document *Dessein 2000 : Pour un espace francophone* évoque déjà les prémisses d'une véritable prise en charge du développement communautaire par la communauté. Le document rappelle que :

[d]epuis une vingtaine d'années [...] nos communautés ont fait l'objet d'une attention accrue de l'État mais en revanche leur développement est devenu étroitement dépendant de l'activité étatique, c'est-à-dire de ses politiques et souvent aussi de ses propres priorités (FCFA, 1992).

Selon la FCFA, le développement des communautés francophones minoritaires ne peut plus se réduire à une intervention gouvernementale, mais doit déboucher sur une prise en charge, notamment, de leur avenir, de leurs ressources, de leurs besoins et de leurs aspirations. Bref, elle souhaite aménager un espace francophone et conclure des partenariats avec l'État.

Dans l'ensemble, à l'aube des années 1990, les communautés francophones minoritaires manifestent de plus en plus le désir de se donner les moyens concrets propres à assurer leur développement et leur épanouissement, autrement dit leur prise en charge communautaire :

Ainsi, pour être plus concret, le gouvernement aurait avantage, dans un contexte de désengagement financier, à utiliser systématiquement le partenariat qui existe déjà et qui ne demande qu'à s'épanouir davantage. Il est fini le temps où l'État était le seul à livrer les programmes des différents ministères directement aux clientèles qui s'y rapportent. La FCFA du Canada et ses composantes ont des liens directs avec la communauté et il serait plus efficace d'un point de vue financier et pratique que la livraison des services se fasse en fonction des besoins établis par les communautés (FCFA, 1994).

Le 18 juin 1993, un autre document d'orientation est publié par la FCFA : il s'intitule *À la recherche d'une politique de développement de la francophonie*. À la différence de 1992, il cible les avenues concrètes du développement et de l'épanouissement des communautés francophones minoritaires. C'est ainsi que la FCFA souligne en 1994 l'intérêt d'étendre à l'ensemble des communautés francophones minoritaires du Canada le projet pilote des ECC :

Les ententes Canada-communauté sont une initiative intéressante qui a vu le jour il y a près de cinq ans mais qui n'a malheureusement pas été développée ou, plus exactement, qui n'a pas abouti dans plusieurs communautés. [...] Selon nous, il s'agit d'une approche qui doit être nettement privilégiée (Ibid.).

Au début des années 1990, le défi principal concernant le développement et l'épanouissement des CLOSM est que leurs besoins des augmentent toujours, mais que, parallèlement, les ressources financières du gouvernement fédéral diminuent. S'inscrivant dans cette nécessité de redéfinition de ses relations, le ministère du Patrimoine canadien établit une toute nouvelle programmation, répondant de la sorte aux pressions politiques, économiques et communautaires de l'époque (Patrimoine canadien, 1994).

C'est ainsi que le Ministère lance une vaste opération de consultation communautaire à la suite de la publication du document de repositionnement ministériel intitulé *Confiance en l'avenir, redéfinition des relations du Ministère avec ses groupes clients*. Il souhaite instaurer une approche « horizontale » dans le développement et l'épanouissement des CLOSM, car « [...] la recherche d'une réponse à la conjoncture actuelle devra se faire en partenariat, en laissant le plus possible les bénéficiaires des programmes d'appui décider eux-mêmes des voies à suivre » (Ibid.). Les consultations nationales sur les initiatives à envisager pour adopter une approche « horizontale » ont débuté le 27 mai 1994 à l'Île-du-Prince-Édouard et se sont terminées le 23 juin au Manitoba. Dans la suite de ces consultations, le ministère du Patrimoine canadien enclenche les

mécanismes de ratification des ECC auprès de chacune des CLOSM.

4.2 Période de 1994 à 1999

En réponse aux recommandations communautaires et ministérielles, la mise en place des ECC s'amorce avec l'Entente de la communauté fransaskoise, qui devient la première d'une série de 13 ententes conclues entre le ministère du Patrimoine canadien et les CLOSM.

Les ECC de 1994-1999 représentent un financement total de 86 960 000 \$, soit une somme annuelle approximative de 17 382 000 \$. Le tableau ci-contre décompose la distribution des fonds accordés dans le cadre des ECC pour la période 1994 à 1999 et énumère la liste des organismes signataires.

L'implantation des ECC entraîne des changements au sein des CLOSM. En effet, ces communautés doivent réaménager leur structure communautaire afin de remplir les obligations du nouveau programme de Patrimoine canadien.

Ouvrant auprès du ministère du Patrimoine canadien, elles doivent instaurer une structure de gouvernance communautaire. Dorénavant, le choix d'un organisme communautaire pour la gestion des ententes est de mise. Cet organisme est nommé à la suite d'une concertation communautaire et ministérielle. Généralement, il représente le principal regroupement communautaire provincial (ex. la Société franco-manitobaine, l'Association canadienne-française de l'Alberta, la Fédération acadienne de la Nouvelle-Écosse). Néanmoins, certaines communautés constituent de nouveaux organismes à cette fin (ex. la Coalition pour le développement et l'épanouissement de la communauté franco-ontarienne et des minorités raciales francophones de l'Ontario et le Quebec Community Group Network). Au Nouveau-Brunswick, c'est le forum de concertation qui est signataire, mais il existait déjà et sa création était à l'origine justifiée par d'autres motifs. Ces organismes sont nommés pour signer les ententes avec le ministère du Patrimoine canadien et pour gérer le programme

Financement des Ententes Canada-communautés selon les signataires, 1994-1999

Signataires	Financement (en \$)
Fédération des francophones de Terre-Neuve et du Labrador (octobre 1995)	2 972 000
Société Saint-Thomas-d'Aquin (janvier 1996)	2 459 000
Fédération acadienne de la Nouvelle-Écosse (août 1995)	4 875 000
Forum de concertation des organismes acadiens du Nouveau-Brunswick (janvier 1996)	6 215 000
Quebec Community Group Network (novembre 1995)	8 423 000
Coalition pour le développement et l'épanouissement de la communauté franco-ontarienne et des minorités raciales francophones de l'Ontario (décembre 1996)	12 800 000
Société franco-manitobaine (juin 1994)	10 219 000
Association culturelle franco-canadienne de la Saskatchewan (avril 1996)	5 700 000
Association canadienne-française de l'Alberta (septembre 1994)	11 352 000
Fédération des francophones de la Colombie-Britannique (mars 1996)	6 046 000
Association franco-yukonnaise (avril 1996)	1 164 000
Fédération franco-ténoise (novembre 1995)	1 960 000
Association des francophones du Nunavut	N/D
Société nationale de l'Acadie	N/D
Organismes nationaux (février 1996)	11 875 000
Total	86 960 000

Source : Évaluation des ententes Canada-communautés, Direction générale des examens ministériels, janvier, 1997.

une fois qu'elles sont conclues. Afin d'assurer la gestion qui leur est confiée, ces organismes gestionnaires³⁰ reçoivent un financement représentant de 5 à 10 % environ du budget annuel de l'ECC alloué à la communauté.

À la suite de cet exercice de concertation dans le cadre auquel l'organisme gestionnaire est choisi, les communautés établissent les mécanismes de gouvernance. Les détails de ces mécanismes varient d'une communauté à l'autre. Avant tout, la communauté se dote d'un espace de concertation dans lequel divers organismes communautaires se chargent d'élaborer et de mettre en œuvre un plan de développement global (PDG).

Le PDG représente la stratégie de développement communautaire qu'arrête chacune des communautés. On y trouve principalement la vision,

les valeurs, les objectifs, les moyens et les résultats qu'elles se fixent pour assurer leur développement sectoriel. Le mérite du plan est de permettre aux communautés d'encadrer leur développement et leur épanouissement à l'aide d'objectifs, de moyens et de résultats concrets et mesurables.

La définition du PDG doit servir à décider quels organismes seront financés.

Ce plan stratégique sert, d'une part, à articuler les grandes orientations de la communauté et de cadre pour les actions et projets de développement dans les divers secteurs et d'autre part, à communiquer aux gouvernements fédéral et, provincial les principaux besoins et préoccupations de la communauté afin qu'ils puissent intervenir efficacement. Ainsi, il facilite donc la négociation des diverses ententes dans le cadre de leur renouvellement. Il englobe tous les secteurs d'activité de développement de la communauté (Patrimoine canadien, 2003c).

Le plan doit ainsi définir des priorités dans lesquelles devront s'inscrire les activités des organismes

30. Les organismes chargés de signer et de gérer les ECC peuvent être désignés par les termes gestionnaires, directeurs, porte-parole et partenaires. Dans le présent aperçu, nous avons retenu le terme gestionnaire.

financés. À cette fin, des consultations sont organisées par l'organisme directeur pour définir le plan. L'adéquation entre les priorités et les activités des organismes se présente comme un critère de sélection pour le financement des organismes.

La communauté se dote d'un comité de gestion de l'ECC, lequel est constitué d'élus, habituellement choisis dans l'espace de concertation, pour représenter la communauté, et de membres du ministère du Patrimoine canadien. Sa tâche consiste à évaluer les demandes financières des organismes en tenant compte du plan communautaire et des objectifs de Patrimoine canadien. Il recommande aux gestionnaires régionaux du ministère du Patrimoine canadien les demandes de financement retenues. Ces gestionnaires transmettent les demandes à l'administration centrale du programme, qui rend une décision définitive à propos des demandes de financement.

Dans l'ensemble, ce sont là les changements structurels qu'entraîne la gouvernance « horizontale » dans le cadre des ECC. Ces changements ne s'opèrent pas sans désarroi ni sans frustration au sein des communautés durant la période 1994 à 1999. En effet, la conjoncture économique et l'attitude du ministère du Patrimoine canadien sont remises en cause.

D'abord, lors de la mise en place des ECC pour la période 1994 à 1999, les CLOSM voient que l'aide du gouvernement fédéral en matière de développement et d'épanouissement diminue notablement (FCFA, 1997). À la suite de l'étude du Commissariat aux langues officielles intitulée *La gouvernance des minorités de langue officielle au Canada*, les auteures font observer que « [l]es ententes Canada-communautés ont servi à rationaliser les activités gouvernementales dans le domaine des langues officielles, sans qu'on pense toujours à leurs effets à long terme sur le développement des minorités [...] » (Cardinal et Hudon, 2001). Ce constat se reflète dans les CLOSM, qui ont « [...] dû accepter des diminutions importantes dans leur financement, et c'est à elles maintenant de les appliquer » (Gaboury, 1996). En d'autres

mots, les CLOSM gèrent la décroissance économique du gouvernement fédéral et les compressions budgétaires qu'elle comporte.

Puis, les ententes ne semblent pas être favorablement accueillies par toutes les communautés. Certaines sont contraintes de conclure les ententes malgré la réticence communautaire. Par exemple, la communauté francophone minoritaire de l'Ontario ne voulait pas de l'ECC, du moins dans la forme qu'elle avait, mais elle a dû se faire « tordre le bras » par le ministère du Patrimoine canadien pour la signer (Cantin, 2003). En somme, conclut la FCFA : « Nous savons que certains acteurs ont accepté de signer une entente Canada-communauté malgré le fait que celle-ci envisageait une décroissance progressive des fonds de programmation au profit des fonds de projets spéciaux » (FCFA, 1997). Cette décroissance s'accompagne de responsabilités administratives pour les communautés, exigeant davantage de ressources et accentuant d'autant plus l'effet des compressions budgétaires.

La période 1994 à 1999 est transitoire : elle donne lieu à certaines difficultés pour les CLOSM, car l'arrivée des ECC ne signifie pas simplement un changement dans les relations avec le ministère du Patrimoine canadien, mais aussi une nette diminution du financement dans l'aide au développement et à l'épanouissement communautaires.

4.3 Période de 1999 à 2004

À la veille du renouvellement des ententes, les négociations entre le ministère du Patrimoine canadien et les communautés portent sur la bonification des financements pour les années 1999 à 2004. En effet, par suite des compressions budgétaires qu'ont engendrées les ententes de 1994 à 1999, la situation de certaines communautés est fragilisée. Par exemple, à l'été 1998, la Société des Acadiens et Acadiennes du Nouveau-Brunswick doit fermer ses portes pendant deux mois faute de financement suffisant (Young, 1999). Autant dire que les organismes sont à « bout de souffle » lorsque vient le temps de négocier avec le ministère du Patrimoine canadien (*Ibid.*). Par conséquent, des

pressions communautaires et politiques sont exercées pour bonifier les ECC.

Les CLOSM préparent divers processus de pression en vue des négociations. Par exemple, l'utilisation du PDG de la communauté devient non seulement une planification stratégique qui oriente le développement communautaire, mais aussi un outil politique précis afin de pouvoir démontrer l'urgence des besoins. Le plan devient un instrument de négociation pour appuyer les revendications communautaires en présentant les besoins des communautés et les moyens concrets de les combler.

La pression exercée sur le gouvernement vient aussi du Commissariat aux langues officielles. En 1998, le rapport intitulé *Les effets des transformations du gouvernement sur le programme des langues officielles du Canada* est sévère à l'endroit du gouvernement fédéral :

[...] on n'accordait pas suffisamment d'importance à l'engagement du gouvernement à favoriser l'épanouissement des communautés de langue officielle en situation minoritaire et à appuyer leur développement. La transformation du gouvernement fédéral a entraîné une érosion subtile mais cumulative des droits linguistiques et, au sein de l'administration fédérale, a affaibli le programme des langues officielles (Commissariat aux langues officielles, 1998).

Autrement dit, les compressions budgétaires du gouvernement fédéral dans le dossier des langues officielles ont entravé les efforts déployés pour assurer le développement et l'épanouissement des CLOSM. Les revendications communautaires et politiques poussent donc le gouvernement fédéral à augmenter le financement accordé aux CLOSM avec les ECC de 1999 à 2004.

C'est à l'aube du deuxième millénaire que l'ensemble des communautés conclut des ententes avec le Ministère pour un financement total de 137 570 000 \$, soit 1,6 fois plus que dans la phase précédente des ECC. Réparti sur les cinq années des ECC, cette somme représente un financement annuel de 27 514 000 \$. Les montants accordés pour chaque organisme sont pluriannuels, en

d'autres termes, ils sont répartis également sur les cinq années de l'ECC. Durant cette période de 1999 à 2004, environ 450 organismes et projets ont été financés pour des activités communautaires, notamment en éducation, en arts et culture, en communications, en économie et en justice. Malgré l'ampleur des fonds en cause dans le programme, « approximativement 60 % des organismes communautaires reçoivent un financement annuel de moins de 25 000 \$ [...] » (ARC, 2003). Néanmoins, les communautés jouissent d'un financement stable pendant cinq ans. Le tableau de la page suivante décompose la totalité du financement des ECC pour la période de 1999 à 2004 et énumère la liste des organismes signataires.

Cette période ne connaît pas seulement une augmentation financière pour les communautés, mais aussi l'implantation d'un nouveau mode de gestion. En 2001, par suite de diverses irrégularités constatées dans les comptes publics, le Conseil du Trésor établit de nouvelles règles de subventions et de contributions pour l'ensemble de la fonction publique. De plus, le rapport de 2001 de la vérificatrice générale du Canada sur le *Programme d'appui aux communautés de langue officielle* souligne les lacunes de gestion du ministère du Patrimoine canadien. Par exemple :

- [...] Les formulaires de demande généraux n'étaient pas remplis et les demandes reçues étaient incomplètes;
- [...] les résultats prévus n'étaient pas énoncés dans les demandes;
- [...] il n'y avait aucune indication au dossier que le Ministère avait tenu compte des critères d'admissibilité lors de la prise de décision;
- [dans] la plupart des dossiers, le niveau de financement n'était pas justifié de façon adéquate;
- [...] il n'y avait rien qui permettait de fournir l'assurance qu'aucun membre du comité conjoint n'était en conflit d'intérêt, lorsque ce dernier recommandait au Ministère le financement des organismes (Bureau du vérificateur général du Canada, 2001).

**Financement des ententes Canada-communautés selon les signataires,
1999 à 2004**

Signataire	Financement (en \$)
Fédération des francophones de Terre-Neuve et du Labrador (décembre 1999)	4 680 000
Société Saint-Thomas-D'Aquin (décembre 1999)	3 815 000
Fédération acadienne de la Nouvelle-Écosse (décembre 1999)	7 980 000
Forum de concertation des organismes acadiens du Nouveau-Brunswick (décembre 1999)	10 990 000
Quebec Community Group Network (décembre 1999)	15 205 000
Comité de direction pour le renouvellement de l'entente (juin 2000)	22 125 000
Société franco-manitobaine (décembre 1999)	11 815 000
Assemblée communautaire fransaskoise (décembre 1999)	10 725 000
Association canadienne-française de l'Alberta (novembre 1999)	13 380 000
Fédération des francophones de la Colombie-Britannique (décembre 1999)	12 060 000
Association franco-yukonnaise (janvier 2000)	1 820 000
Fédération franco-ténoise (janvier 2000)	2 595 000
Association des francophones du Nunavut (décembre 1999)	1 225 000
Société nationale de l'Acadie (décembre 1999)	755 000
Organismes nationaux (décembre 1999)	18 400 000
Total	137 570 000

Source : Direction générale des Programmes d'appui aux langues officielles, « Entente Canada-communautés », 1999-2000, vol. 1-2 [Document fourni par le ministère du Patrimoine canadien].

Dorénavant, afin d'améliorer la gestion de ses programmes, le ministère du Patrimoine canadien demande aux communautés de faire preuve de « diligence raisonnable », plus précisément, d'adopter à propos de leurs activités une gestion *axée sur les résultats*.

Au printemps 2005, le ministère du Patrimoine canadien dépose l'offre de financement accordé aux communautés : une augmentation de 4,7 millions de dollars au titre des ententes pour l'année en cours, c'est-à-dire pour l'année 2005, ce qui représente une bonification de 19 % par rapport à 2004 (Alary, 2005). Les parties parviennent enfin à s'entendre pour une troisième phase.

5. Les ententes Canada-communautés pertinentes pour notre étude

La présente partie de l'aperçu examine les mécanismes de gouvernance mis en branle aux fins de gérer les ECC au Nouveau-Brunswick, au Manitoba et en Colombie-Britannique.

5.1 Nouveau-Brunswick

La structure de gouvernance au sein de la communauté acadienne du Nouveau-Brunswick mise en place pour gérer l'ECC est constituée de trois composantes : le Forum de concertation des organismes, le Conseil de concertation et le Comité d'évaluation des demandes de financement.

Le Forum de concertation des organismes (ci-après le Forum) est un mécanisme de gouvernance qui permet la représentation et la concertation des organismes communautaires. À la différence de plusieurs autres provinces qui ont adopté un

mécanisme de gouvernance à la suite des ECC, la communauté acadienne du Nouveau-Brunswick a intégré aux ententes les mécanismes existants du Forum. En effet, le Forum remonte aux années 1980. La communauté a créé alors, à l'initiative de la Société des Acadiens et Acadiennes du Nouveau-Brunswick (SAANB), des mécanismes de concertation face à divers enjeux cruciaux (Rapport Poirier-Bastarache, Rapport Guerette-Smith et inscription de la Loi 88 dans la Constitution canadienne) (Forum de concertation des organismes acadiens, 2003). Aujourd'hui encore, la SAANB assure la gestion du Forum. À raison de deux fois l'an, le Forum permet à ses membres de « favoriser la réalisation du PDG de la communauté acadienne du Nouveau-Brunswick; discuter de toute autre question relative à l'Acadie du Nouveau-Brunswick; et, prendre position sur des enjeux majeurs touchant l'ensemble de la communauté acadienne du Nouveau-Brunswick » (Forum de concertation des organismes acadiens, 2001). Ses tâches sont nombreuses, au nombre desquelles il convient de retenir ici l'élaboration du PDG, la concertation sectorielle, la nomination des représentantes et des représentants communautaires aux divers comités de l'ECC et l'évaluation des comités.

La composition sectorielle du Forum de concertation des organismes est la suivante :

- le secteur de l'économie;
- le secteur de l'éducation;
- le secteur des arts, de la culture et des communications;
- le secteur sociocommunautaire; et
- le secteur sociopolitique.

Ces secteurs regroupent 32 organismes. Pour être membres du Forum, les organismes communautaires doivent remplir certaines exigences : la langue d'usage de l'organisme est exclusivement française, l'organisme doit démontrer un intérêt réel pour le développement de la communauté acadienne et francophone du Nouveau-Brunswick ainsi que la volonté de travailler à ce développement; en outre, son mandat est de portée provin-

ciale. L'organisme qui croit remplir ces exigences présente une demande d'adhésion et fournit son statut constitutif et ses règlements administratifs au Conseil de concertation.

Le Conseil de concertation (ci-après le Conseil) est le comité de direction du Forum; il se réunit au moins quatre fois l'an. Il assure la gestion du Forum en examinant le contenu et la mise en oeuvre du PDG de la communauté. De plus, il supervise la gestion financière du Forum et il prend position au nom de celui-ci au sujet des enjeux d'importance pour la communauté. Sa composition reflète les secteurs du Forum. Ce dernier choisit parmi ses membres les représentants par secteur, selon la représentation suivante : secteur(s) comportant de un à quatre organismes, un représentant ou une représentante; secteur(s) comportant de cinq à sept organismes, deux représentants ou représentantes; secteur(s) comportant huit organismes et plus, trois représentants ou représentantes. Par ailleurs, la présidence du Conseil est assurée par la représentation de la direction de la SAANB.

La représentation du Comité d'évaluation des demandes de financement (ci-après le Comité) relève elle aussi du Forum. Autrement dit, le Forum désigne six représentants ou représentantes au Comité pour une durée de deux ans. Le Comité étudie les demandes de financement de la communauté au regard des priorités de développement communautaire et de la disponibilité réelle du financement. En tout, six représentantes ou représentants communautaires, choisis par le Forum, et trois représentantes ou représentants du ministère du Patrimoine canadien siègent au Comité³¹.

5.2 Manitoba

La structure de gouvernance au sein de la communauté francophone du Manitoba mise en place pour gérer l'ECC, est constituée de trois composantes : le Conseil des organismes, le Comité

31. Pour la troisième phase des ententes, le gouvernement s'est retiré de ce comité.

de gestion des priorités et le Comité conjoint de l'entente.

Le Conseil des organismes (ci-après le Conseil) est le lieu de représentation et de concertation de la communauté franco-manitobaine aux fins de l'ECC. Il regroupe environ 28 organismes provinciaux et sectoriels dont la représentation est assurée par leurs directions générales. Il favorise les partenariats entre les organismes de la communauté. Les secteurs d'« intervention stratégique » définis par la communauté pour l'entente 1999-2004 sont les suivants :

- le secteur communautaire ;
- le secteur des communications ;
- le secteur culturel ;
- le secteur économique ;
- le secteur de l'éducation ;
- le secteur du patrimoine ;
- le secteur politico-juridique ;
- le secteur de la santé et des services sociaux ; ainsi que
- le secteur des sports et des loisirs.

À ces secteurs s'ajoutent trois secteurs associés aux clientèles, soit les personnes âgées, les femmes et les jeunes. La direction du Conseil est assurée par la Société franco-manitobaine (SFM). Ses représentants choisissent parmi les membres communautaires six personnes afin de siéger au Comité de gestion des priorités et une personne siégeant au Comité conjoint de l'entente pour le représenter.

Le Comité de gestion des priorités (ci-après le Comité de gestion) évalue chaque année les priorités de développement communautaire et s'assure de la mise en œuvre du PDG. La représentation communautaire du Comité de gestion se limite aux organismes communautaires, soit six organismes émanant du Conseil et six représentants ou représentantes émanant directement de la communauté (trois en milieu rural et trois en milieu urbain). De plus, c'est au sein du Comité de gestion que la communauté choisit les représentants du Comité conjoint de l'entente.

Le Comité conjoint de l'entente (ci-après le Comité conjoint) est saisi de l'ensemble des stratégies de développement et des priorités générales élaborées par la communauté afin de composer le PDG. Il évalue les demandes de financement par rapport aux stratégies de développement communautaire énumérées dans le PDG et à la disponibilité du financement. Bref, il se concerta et propose la répartition des fonds de l'ECC au ministère du Patrimoine canadien. Il se compose de deux membres de Patrimoine canadien, de deux représentants ou représentantes de la SFM (dont l'un ou l'une assure la présidence du Comité conjoint), de quatre représentants ou représentantes du Comité de gestion (deux ruraux et deux urbains) et d'un représentant ou d'une représentante du Conseil. Il forme le cœur de la gouvernance communautaire où est gérée la partie principale de l'ECC.

5.3 Colombie-Britannique

La structure de gouvernance au sein de la communauté francophone de la Colombie-Britannique mise en place pour gérer l'ECC, est constituée de deux comités : le Comité de concertation provinciale et le Comité conjoint de l'entente.

Le Comité de concertation provinciale (ci-après le Comité de concertation) constitue le mécanisme de représentation et de concertation dans l'élaboration des priorités de développement de la communauté aux fins du PDG. Il se compose de 13 personnes, dont cinq représentants des régions (Nord, Sud, Île de Vancouver, Vancouver métropolitain et un membre général), six personnes représentant les secteurs et les populations cibles (l'éducation, la culture, les femmes, les jeunes, les aînées et aînés, l'économie), la présidence de la Fédération des francophones de la Colombie-Britannique et la direction générale de cet organisme (Secrétariat de l'entente Canada-communauté, 1997). Le mandat est de deux ans et consiste à :

- à recevoir et à établir les priorités de développement de la communauté ;
- à évaluer les résultats de l'Entente tout en arrêtant le processus à suivre ; et

- à déléguer la représentation de la communauté francophone au Comité conjoint de l'entente.

Le rôle des membres est le suivant :

- représenter le secteur, le groupe cible ou la région ;
- être sensible à la nécessité de maintenir un esprit de solidarité ;
- appuyer les décisions du Comité ;
- saisir le comité des préoccupations du secteur, du groupe cible ou de la région ;
- assurer la liaison entre le Comité et son secteur ou son groupe ;
- participer aux consultations régionales et sectorielles ;
- assurer une présence et un leadership dans le rôle du travail ; et
- respecter la confidentialité des délibérations du Comité.

Pour l'Entente 1999-2004, les secteurs et les groupes cibles privilégiés par la communauté sont :

- les arts et la culture ;
- les communications ;
- le développement communautaire ;
- le développement économique ;
- le développement politico-juridique et la reconnaissance de la communauté ;
- l'éducation et la formation ;
- les services sociaux et la santé ; ainsi que
- le secteur d'appui.

Le Comité de concertation représente les intérêts de la communauté francophone de la Colombie-Britannique en établissant une concertation entre les associations de la province tout en s'assurant que les orientations de la communauté seront respectées.

Le Comité conjoint de l'entente (ci-après le Comité conjoint) est formé de membres provenant du Comité de concertation provinciale (élu à l'occasion de l'assemblée générale annuelle) et du ministère du Patrimoine canadien. Il est coprésidé par un représentant fédéral que désigne la ministre fédérale et par un représentant de la province qui désigne par le ministre. Outre les coprésidents, il se compose de cinq membres de la communauté choisis parmi le Comité de concertation et de quatre représentants de Patrimoine canadien. Le Comité conjoint est se réunit au moins une fois l'an pour s'acquitter des fonctions que prévoit l'entente cadre :

- a) revoir les objectifs et les priorités du plan d'action ainsi que l'état des résultats prévus ;
- b) examiner les mesures et les activités que la Colombie-Britannique entend mettre en œuvre pour atteindre les objectifs du plan d'action ;
- c) examiner les rapports d'activités annuels, les états financiers et les autres documents présentés par la Colombie-Britannique conformément à l'entente, y compris les transferts entre les différents objectifs et, au besoin, s'entendre sur la modification du plan d'action ;
- d) assurer un échange complet d'information entre les deux parties ;
- e) rencontrer des représentants de ministères ou d'organismes fédéraux ou provinciaux, des membres de la communauté francophone ou d'autres personnes afin d'encourager la collaboration et la participation de tous les intéressés ;
- f) veiller à l'exécution d'autres fonctions ou tâches prévues dans la présente entente ou confiées par les ministres (Entente cadre Canada, 2001).

À la lumière du PDG, le Comité conjoint analyse les demandes de financement de la communauté et formule des recommandations à Patrimoine

canadien. À l'instar du financement du Nouveau-Brunswick et du Manitoba, la communauté francophone de la Colombie-Britannique tient compte du PDG et de la disponibilité des fonds.

Les enjeux stratégiques adoptés par la communauté francophone font l'objet d'actions prioritaires pendant la durée des ententes. Par exemple, les enjeux stratégiques de la communauté pour 1999-2004 tels qu'ils sont soulevés dans le PDG concernent l'institutionnalisation, la formation et la gestion des ressources humaines, le réseautage et la visibilité ainsi que le partenariat et le regroupement.

Pour le Plan de développement global 2004-2009, les objectifs ci-dessous sont priorisés :

- accroître le nombre de francophones en Colombie-Britannique et freiner leur assimilation ;
- faire en sorte qu'un plus grand nombre de personnes s'engage dans la collectivité ;
- agrandir l'espace francophone en faisant place aux francophiles ; et
- permettre aux personnes d'expression française de vivre en français le plus souvent possible.

Ces objectifs ont été choisis à la suite des consultations menées auprès de la communauté francophone. Ces consultations ont aussi fait ressortir les points ci-dessous, lesquels sont aussi soulignés dans le Plan de développement global.

- Des partenariats entre les groupes communautaires francophones, ceux de la majorité et des groupes multiculturels.
- Une relation étroite entre l'école et la communauté francophones.
- Des actions qui permettent le développement de l'identité culturelle des jeunes (Fédération des francophones de la Colombie-Britannique, 2006).

À la suite des consultations, il a été décidé par la majorité que les mécanismes de l'Entente, le mandat et les responsabilités du Comité de concertation

et du Comité conjoint demeuraient les mêmes pour la prochaine entente (Forum de consultation pour l'examen des mécanismes de l'entente, 2003).

6. Conclusion

Ainsi, les ECC remontent à la fin des années 1980, mais c'est en 1994 qu'on les étend à l'ensemble des communautés francophones en situation minoritaire. De plus, les communautés francophones du Nouveau-Brunswick, du Manitoba et de la Colombie-Britannique disposent dans le cadre des ECC de mécanismes de gouvernance similaires, c'est-à-dire que l'on trouve généralement un mécanisme de concertation communautaire (Forum de concertation des organismes, Conseil des organismes, Comité de concertation provinciale) qui varie selon la capacité de représentativité. Ensuite, on trouve un mécanisme d'évaluation des demandes (Comité d'évaluation des demandes de financement, Comité conjoint de l'entente) où la représentation s'opère par le jeu du mécanisme de concertation.

Ce modèle de gouvernance reflète les nouvelles modalités relationnelles qui régissent les acteurs fédéraux, provinciaux et communautaires mis sur scène par les ECC.

Depuis 2005, le ministère du Patrimoine canadien semble adopter une attitude différente à l'égard des ECC : il transforme sa structure en y introduisant le terme de « collaboration » et il se retire des comités dits conjoints.

Chapitre 4

Gouvernance et ententes Canada-communautés

1. La mise en place des ECC et la réaction des communautés

Les ententes Canada-communautés ont vu le jour sous la forme d'un projet pilote entrepris en Saskatchewan. Ce projet apparaît comme un succès aux yeux de la FCFA, aussi demande-t-elle au gouvernement fédéral d'étendre ce type d'entente à l'ensemble des provinces. Après une consultation menée en 1994, Patrimoine canadien met en œuvre les ententes dans l'ensemble des provinces hors Québec. Au moment où l'implantation des ECC se généralise dans les années 1990, les organismes communautaires accueillent très favorablement cette initiative gouvernementale.

Les ECC sont une initiatives intéressante qui a vu le jour il y a près de cinq ans mais qui n'a malheureusement pas été développée ou, plus exactement, qui n'a pas abouti dans plusieurs communautés. Pourtant, le concept est fort intéressant puisqu'il repose sur la notion que l'entente est conclue directement entre le bailleur de fonds [...] et les populations ciblées elles-mêmes [...]. Selon nous, il s'agit d'une approche qui doit être nettement privilégiée (FCFA, 1993).

On voit aussi d'un oeil favorable l'approche en partenariat, même si elle répond au besoin de l'État, reconnaît-on, de réduire ses dépenses dans le contexte de ce qu'on appelle alors la crise de la fiscalité.

L'une des solutions à la crise fiscale consiste à créer un véritable partenariat entre le gouvernement et les communautés francophones et acadiennes. Ce partenariat trouve son sens dans l'élaboration des politiques et dans la livraison des services (FCFA, 1997 : 15).³²

La consultation organisée par Patrimoine canadien est l'occasion pour les CLOSM d'exprimer leur intérêt pour la démarche partenariale : « un intérêt considérable a été manifesté à l'égard des formules axées sur un rôle accru des communautés au chapitre de la gestion » (Patrimoine canadien, *Rapport annuel 1994-1995* : 15).

Avec l'établissement des ECC, Patrimoine canadien envisage une profonde transformation de la relation de l'État et les CLOSM. Il reconnaît que l'initiative constitue une réponse à la recherche d'un mode d'intervention plus efficace et moins coûteux.

En 1994, le ministère du Patrimoine canadien entreprenait de modifier en profondeur la relation qu'il entretenait depuis près de 25 ans avec les communautés de langue officielle en situation minoritaire. Dans un contexte où les fonds nécessaires pour répondre directement aux besoins de ces communautés allaient en diminuant, il devenait impératif, pour le Ministère, de trouver un moyen d'intervenir avec plus d'efficacité que jamais. (Patrimoine canadien, *Rapport annuel 1995-1996* : 9).

Le contexte de compression budgétaire suscite donc un mode d'intervention en partenariat avec les CLOSM. Le lien entre le développement d'une telle démarche et le contexte de réduction budgétaire était donc reconnu par son promoteur. Patrimoine canadien écrit en 1994 :

[...] un nouveau défi s'ajoute maintenant à la lutte pour l'enracinement et pour le développement des communautés ; il faut dorénavant faire face à la crise des finances publiques et à l'essoufflement de l'État (Patrimoine canadien, 1994 : ii).

32. Ce document reprend textuellement l'énoncé de 1993 : « les ECC sont une initiative intéressante... On était alors conscient du rôle des partenariats dans un contexte de crise fiscale. »

Cette reconnaissance sous-entend qu'il devient impérieux d'agir dans un tout autre esprit en prenant appui, notamment, sur les capacités qu'ont acquises les CLOSM :

L'exercice qui s'amorce vise à repositionner la relation entre le ministère du Patrimoine canadien et les communautés minoritaires sur une base qui tienne compte de la maturité acquise au fil des ans [...] Il s'agit d'instaurer un partenariat repensé (*idem*, p. iii).

Le nouveau partenariat a l'avantage de répondre aux vœux des CLOSM, qui souhaitent obtenir une plus grande autonomie. La FCFA accueille donc favorablement le fait que les organismes eux-mêmes offrent des services gouvernementaux à la communauté.

[...] le gouvernement aurait avantage, dans un contexte de désengagement financier, à utiliser systématiquement le partenariat qui existe déjà et qui ne demande qu'à s'épanouir davantage. Il est fini le temps où l'État était le seul à livrer les programmes des différents ministères directement aux clientèles qui s'y rapportent. La FCFA du Canada et ses composantes ont des liens directs avec la communauté et il serait plus efficace d'un point de vue financier et pratique que la livraison des services se fasse en fonction des besoins établis par les communautés (FCFA, 1997 : 16).

Ce partenariat repose sur une prise en charge accrue par la communauté de sa propre gouvernance et sur sa capacité d'orienter son développement.

L'exercice de repositionnement vise plutôt à nous donner ces outils; à choisir et à mettre en place les mécanismes par lesquels la communauté pourra prendre elle-même ses décisions, avec l'appui du ministère (*idem*, p. iv).

On se réjouit de constater que cette nouvelle forme de partenariat s'inspire d'une approche consultative qui associe « les communautés dans la prise de décision » (FCFA, 1997 : 15).

Dans les provinces, l'heure est également à l'enthousiasme. Au Manitoba, les organismes responsables semblent satisfaits de l'ECC, qui leur permet de planifier leur développement et d'obtenir un financement pluriannuel.

Nous pouvons être fiers de ce que la communauté a accompli au niveau de ses priorités et des démarches entreprises pour assurer un financement à long terme des projets de la communauté : Avoir pu signer une entente globale de 10,6 millions pour 5 ans; Nous avons un moyen pour notre communauté d'exprimer ses besoins et ses priorités [...] auprès de Patrimoine canadien (SFM, novembre 1994 : 2).

On a conscience que le temps est venu de prendre le tournant : les CLOSM peuvent maintenant saisir la balle au bond et accroître la prise en charge de leur développement.

Discours de la Présidente :

- Nous nous trouvons à un véritable tournant. C'est à nous de se prendre en main et de se pointer dans la direction qui fera en sorte que notre communauté pourra s'épanouir et se développer.
- Les décisions, c'est à la communauté de les prendre. Les organismes ont un rôle important à jouer dans le portrait de la communauté.
- La SFM est prête à jouer un plus grand rôle dans la concertation des organismes (SFM, janvier 1995 : 1-2).

Cependant, la mise en œuvre des ECC et le fait qu'elles s'accompagnent d'une prise en charge communautaire n'ont pas été sans rencontrer des critiques. Par la voix de leur représentant national, les communautés avouent qu'elles auraient souhaité que Patrimoine canadien fût présent dans cette mise en œuvre.

Dans un deuxième temps, des tensions provinciales ont été exacerbées par l'absence du ministère dans la mise sur pied des processus des ententes. Il aurait été préférable que le ministère du Patrimoine canadien facilite cette démarche, c'est-à-dire qu'il explique à l'ensemble de la communauté le but des ententes, le pourquoi du choix du signataire principal (FCFA, 1997 : 11).

On souhaite donc obtenir plus d'autonomie tout en demandant que l'État soit présent et qu'il accompagne les communautés dans l'application des ententes. L'extrait précédent peut se comprendre de deux façons. D'une part, dans un contexte où les organismes communautaires doivent gérer la décroissance du financement, les organismes

qui exercent un leadership peuvent trouver difficile d'avoir à justifier certaines décisions devant la communauté. D'autre part, si le gouvernement impose certaines décisions dans la mise en œuvre des ententes, comme le choix de l'organisme signataire, la communauté s'attend à ce qu'il vienne lui expliquer ses choix.

On a clairement conscience que l'instauration des structures de gouvernance pour gérer les ECC tirera grand profit des réseaux communautaires actuels et devra reposer sur eux. C'est pourquoi Patrimoine canadien rappelle que « [l']appui aux communautés a permis de créer des réseaux solides d'organismes de revendications et d'animation communautaire dans tous les secteurs de la vie en société » (Patrimoine canadien, 1994 : iii). Ces réseaux sont mobilisés dans la nouvelle approche du gouvernement. « Cet exercice [de repositionnement de la relation entre le ministère et les communautés] repose sur l'existence d'un réseau de groupes efficaces et représentatifs, sur des communautés organisées qui prennent en main leur propre développement [...] » (*idem*).

Cependant, la prise en charge et l'autonomie posent l'enjeu de l'imputabilité et de la responsabilité : les réseaux des organismes communautaires sont appelés à devenir plus imputables et responsables non seulement devant leurs membres, mais devant l'ensemble de la communauté. Par ailleurs, ils devront acquérir des capacités qui leur permettront d'exercer les nouvelles fonctions de gestion dévolues à l'ensemble des communautés concernées. Réseaux, gouvernance, autonomie et capacité sont des thèmes étroitement liés lorsque vient le temps d'analyser la mise en œuvre des ECC au sein des CLOSM.

2. L'implantation des structures de gouvernance

Nous l'avons mentionné, les ECC obligent les communautés à créer des structures de gouvernance communautaire qui apparaissent comme un espace stratégique pour les organismes communautaires. Vu l'importance de l'espace de gouvernance,

il n'est pas étonnant de constater qu'il peut faire l'objet d'une certaine compétition entre les organismes qui souhaitent éviter que cet espace soit concentré dans les mains d'un seul organisme ou de certains organismes privilégiés. L'instauration des structures de gouvernance soulève donc des préoccupations quant à la représentativité des secteurs de développement communautaire et à la légitimité des processus de décision.

Le choix des secteurs de développement dépend de la planification assurée dans le cadre du PDG et doit prétendre à la légitimité. Des mécanismes d'élection sont prévus pour légitimer le choix des représentants des secteurs et des régions :

La communauté francophone a adopté des mécanismes visant le choix des membres du comité de concertation provinciale. Bien que les personnes choisies représentent un groupe-cible, un secteur ou une région, les membres du comité sont élu(e)s par tout organismes répondant aux critères d'admissibilité au Programme de développement des communautés de langue officielle du ministère du Patrimoine canadien (FFCB, *Plan de développement global 2004-2009* : 24).

Dans ces tensions ou ces luttes liées à l'occupation de cet espace se forme la consolidation, au sein des communautés, d'un espace public de discussion sur lequel pèsent désormais des exigences d'inclusion et de légitimité.

L'extrait qui suit nous rappelle qu'il n'y a pas si longtemps la gouvernance communautaire était assumée par un seul organisme. Le développement du milieu associatif permet maintenant d'envisager une organisation des pratiques communautaires dans le cadre d'une structure de gouvernance plus complexe.

Le Forum est dans les faits une FÉDÉRATION des organismes acadiens, rôle qui fut assumé historiquement par la SAANB au moment de sa création afin de combler le vide qui existait dans le monde associatif. Ce vide a, depuis lors, été comblé par la mise sur pied de nombreux organismes à vocation sectorielle (Corno, 2003 : 43).

Le poids de la SAANB demeure important dans la nouvelle structure. On discute d'ailleurs de cette situation dans ce même document.

[...] la structure même du Forum constitue un obstacle à la mise en œuvre du PDG. À cause de la présidence du Forum et que ses instances sont assumées par le même organisme membre, il en résulte en une prise de contrôle du Forum qui devient préjudiciable au développement et à l'épanouissement de quelques-unes de ses composantes (Corno, 2003 : 43).

Le Forum paraît tiraillé entre les anciennes modalités de représentation, donnant une place centrale à l'organisme porte-parole, et de nouvelles modalités de représentation qui laissent place à une pluralité d'acteurs. Ce qui est mis en question dans cet extrait est la position privilégiée qu'occupe l'organisme porte-parole de la communauté au Forum, qui assume la présidence du Forum et de ses instances décisionnelles. Le passage qui suit nous permet de mieux comprendre que ce qui est en jeu est la concentration du pouvoir au sein d'un organisme.

Un membre parle de la perception du fait que c'est le même organisme [soit la SAANB] qui préside le Forum, le Conseil de concertation, le CÉDF [comité d'évaluation des demandes de financement] gère le Forum et reçoit la plus grosse partie de l'enveloppe totale (Forum de concertation du N.-B., février 2004).

Cette situation pose un problème de légitimité qu'on tente de régler en voulant confier la gestion du Forum à un organisme qui n'est pas obligatoirement la SAANB. On formule une proposition rendant ainsi possible la gestion du Forum par un autre organisme, contribuant à réduire la concentration du pouvoir au sein du Forum (Forum de concertation du N.-B., février 2004).

Au Manitoba, la situation est semblable : l'organisme directeur occupe une place centrale dans la gouvernance de la communauté : « Qu'il soit résolu que la SFM maintienne son rôle d'appui technique et administratif au Comité conjoint pour la durée de la prochaine entente » (SFM, oct. 1998 : 11). Dans ce document, plusieurs propositions sont faites pour accroître le rôle de la SFM dans la gestion de l'ECC. On propose et accepte que la SFM siège aux comités de gestion de la communauté. On propose aussi qu'elle gère l'enveloppe budgétaire de l'entente et que les intérêts soient remis à

Francofonds, qui est un fonds de développement pour la communauté francophone de la province. Des tiraillements ou des tensions semblables s'exercent parfois au sujet du choix des secteurs, notamment dans le cas du Nouveau-Brunswick : le secteur municipal était représenté par un seul organisme, soit l'Association francophone des municipalités du Nouveau-Brunswick. Comme le montre l'extrait qui suit, cette situation ne semble pas préoccuper l'organisme en question.

Le représentant de l'Association francophone des municipalités du N.-B. [...] dit que son organisme n'a pas de problème à se retrouver seul dans un secteur. Selon le directeur général de l'AFMNB, une autre raison qui motive l'organisme à vouloir conserver le secteur municipal, c'est que le secteur politique [auquel on veut l'associer] en est un de revendications plus que de développement (Forum de concertation du N.-B., mars 2001).

D'autres membres du Forum ne partagent pas ce point de vue.

[...] on mentionne que de faire partie d'un secteur avec d'autres organismes n'enlèverait rien à l'AFMNB mais viendrait plutôt bonifier les actions des autres organismes et vice-versa. On suggère que le secteur politique porte le nom de « secteur socio-politique ». Par ailleurs, [le représentant de l'AFMNB] explique qu'une autre raison pour laquelle l'AFMNB veut conserver le secteur municipal est pour assurer une participation constante de l'organisme au Conseil de concertation [qui fait office de comité de direction] (Forum de concertation du N.-B., mars 2001).

L'objectif visé est d'occuper un siège au sein d'une instance de gouvernance décisionnelle. En mai 2001, on réduit le nombre de secteurs à cinq, à savoir les secteurs expression culturelle, socio-politique, sociocommunitaire, éducation et économie, ce qui élimine le secteur municipal.

Dans cette foulée, l'AFMNB perd son siège au conseil de concertation, lequel se compose notamment des représentants des secteurs. Or, elle tente de conserver son siège au conseil de concertation. Dans la discussion qui s'ensuit au Forum, mention est faite que l'égalité entre les organismes doit être respectée pour assurer le bon fonctionnement (et la légitimité) du Forum

Ce qui donne présentement au Forum sa force et sa crédibilité, c'est que tous les organismes membres du Forum se sentent solidaires dans un partenariat égalitaire. Lorsqu'il s'agit d'étudier un dossier pour la communauté acadienne et francophone, il n'y a pas de petits et de gros partenaires. Chaque organisme membre a son rôle à jouer. Si le Forum accepte d'accorder à certains organismes membres un statut particulier qui leur donne un siège au Conseil de concertation ou tout autre privilège, le Forum donne aux autres organismes membres le message que leur présence au Forum est de moindre importance et que leurs opinions et leurs votes n'ont pas autant de poids que d'autres autour de la table. Dans ce cas, les liens de solidarité entre les organismes membres s'effriteront et le Forum perdra sa force et sa crédibilité (Forum de concertation du N.-B., mai 2001).

C'est la nature des liens et la confiance des organismes envers la structure de gouvernance qui sont en jeu. En mai 2001, on refuse par vote que soit accordé à l'AFMNB un siège d'office au conseil de concertation. Cependant, la question est débattue de nouveau en novembre 2001.

Le président de l'organisme explique qu'il a reçu le mandat du Forum des maires de la province de revenir voir le Forum pour demander la réinstallation du secteur municipal. L'organisme a été insulté par le rejet de sa demande par le Forum, en mai dernier. Il se dit déçu du commentaire voulant que l'AFMNB se croit plus importante que les autres. Il ne le voit pas de cette façon. Il croit très important de regrouper les forces pour faire avancer la communauté et partager les dossiers (Forum de concertation du N.-B., novembre 2001).

La vive réaction de l'AFMNB amène les membres du Forum à revenir sur leur décision. Le message semble mieux passer cette fois-ci :

Plusieurs membres du Forum expriment leur point de vue et il semble se dégager un consensus voulant que l'atmosphère soit beaucoup moins tendue au sein du présent Forum, comparé aux réunions antérieures. L'attitude respectueuse et l'approche conciliatrice adoptées par les représentants de l'AFMNB envers les membres du Forum est bien accueillie (Forum de concertation du N.-B., novembre 2001).

Appel est fait au vote sur la question de savoir si une place doit-être réservée à l'AFMNB au Conseil de concertation, malgré le nombre de secteurs et leur composition.

Le président de l'AFMNB répond à la question d'un membre lui demandant d'exposer des arguments qui favoriseraient l'adoption de cette proposition. Il défend que les membres qu'il représente, soit les municipalités, s'occupent de plusieurs dossiers et secteurs dans la communauté. Tout comme la SAANB qui a un siège automatique au sein du Conseil de concertation, l'AFMNB est présente dans la plupart des secteurs (Forum de concertation du N.-B., novembre 2001).

Seize personnes votent pour la proposition et une personne vote contre. Ce revirement de situation montre l'influence que peut exercer un organisme communautaire au point de parvenir à faire changer le vote des membres du forum en sa faveur et d'obtenir le privilège d'avoir une place d'office au conseil de concertation. L'influence et le poids de cet organisme dans la communauté semblent expliquer cette décision.

2.1 *Avancées et reculs de la gouvernance*

La gouvernance partagée entre l'État et les CLOSM suppose une transformation de la relation entre les parties. Si la FCFA reconnaît qu'une avancée a été réalisée en matière de gouvernance, elle semble cependant constater la persistance d'une culture de gouvernance verticale favorisée par Patrimoine canadien, comme en témoigne l'extrait suivant :

[...] la première génération des ententes Canada-communautés aura marqué la gouvernance des communautés sans pour autant transformer en profondeur les relations entre ces dernières et Patrimoine canadien. [...] il semble que le ministère du Patrimoine canadien n'ait pas adapté sa culture organisationnelle même si la formule des ententes introduisait une logique complètement différente dans le mode de relation entre le ministère et les communautés. (FCFA, *Une voix qui rassemble*, 2002 : 3).

Dans la suite de ce document, la FCFA note que Patrimoine canadien avait procédé de façon unilatérale à l'évaluation des ententes en 1997, incitant celle-ci à procéder à une évaluation indépendante. Cet exemple illustre la précarité du partenariat entre le milieu communautaire et le gouvernement fédéral. La réaction de la FCFA montre clairement qu'elle eût préféré effectuer une évaluation en partenariat avec Patrimoine canadien plutôt que de réaliser une évaluation indépendante.

Le processus de négociation semble aussi profondément remis en cause par la FCFA qui parle de « pseudo » négociation :

Passons les pseudo-négociations de cette deuxième génération des ententes, cela pourrait faire l'objet d'une thèse sur les comportements caractéristiques des différents acteurs (FCFA, *Une voix qui rassemble*, 2002 : 4).

Le fait que Patrimoine canadien change les règles du jeu deux ans après la signature des ententes met à dure épreuve la confiance et la concertation entre les CLOSM et le gouvernement :

Deux ans après le début de la seconde génération des ententes, Patrimoine canadien bouleversait à nouveau les relations avec sa clientèle des communautés de langue officielle en modifiant passablement les modalités d'accès au PALO, tout en négligeant la concertation avec les communautés concernées (FCFA, *Une voix qui rassemble*, 2002 : 4).

Cet exemple illustre une forme d'asymétrie du pouvoir entre les CLOSM et l'État dans le cadre des nouvelles ententes de partenariat. Même l'autonomie de gestion que confèrent les ECC ne semble pas acquise, comme en témoigne l'extrait ci-dessous dans lequel un représentant de Patrimoine canadien annonce que son ministère créera un comité d'évaluation des projets préparés et soumis par les comités conjoints, auxquels, pourtant, siègent déjà des représentants du Ministère.

Selon le Conseil [de concertation], certaines mesures mentionnées ne respectent par l'Entente Canada-communauté acadienne du Nouveau-Brunswick, signée en décembre 1999, notamment la création du Comité national. De plus, le Conseil se demande à quoi va servir le comité conjoint maintenant. On

croit que la formation de ce comité national n'est pas nécessaire et constitue une perte d'autonomie et une centralisation inacceptable, en plus de créer un palier additionnel qui va ralentir un processus déjà très lent (Forum de concertation du N.-B., mars 2001).

Pourquoi, se demande-t-on, le Ministère ajoute-t-il une nouvelle structure gouvernementale, alors qu'il privilégie le partenariat et qu'un comité conjoint existe déjà. Patrimoine canadien semble tiraillé entre une approche de gouvernance verticale et une approche de gouvernance horizontale. Une société de conseil dont les services ont été retenus pour procéder à la vérification du PACLO souligne bien l'influence qu'exerce Patrimoine canadien sur le comité conjoint, même s'il n'a pas de pouvoir formel à son endroit.

Cependant, PCH n'a pas véritablement de pouvoir décisionnel au niveau des comités conjoints, mais plutôt un rôle d'influence (accru de facto par le fait qu'il est un bailleur de fonds des plus déterminants pour les communautés) (Progestic international inc., 2001, en ligne).

Pour la troisième phase des ententes, on décide d'ailleurs qu'il n'y aura plus de représentants du gouvernement au sein du comité conjoint pour décider de l'allocation du financement (Forum de concertation du N.-B., mai 2005 : 7). À l'échelle des communautés, cette décision témoigne d'un changement qui semble transformer le partenariat, lequel aboutit à une distanciation du gouvernement et de la communauté par rapport aux structures de gouvernance mises en place.

Dans les ententes de collaboration 2004-2009 signées pour la Colombie-Britannique, il est dit que le comité de gestion est remplacé par un comité de recommandation dont le mandat est de « faire des propositions au ministère du Patrimoine canadien quant à la répartition de l'enveloppe provinciale de la *Collaboration avec le secteur communautaire* » (Patrimoine canadien, 2005, *Entente de collaboration Canada-Colombie-Britannique*). Cette phase des ententes n'est pas couverte par notre étude, mais nous constatons que la gouvernance est toujours teintée d'une approche verticale, même si, en

matière de gouvernance, des avancées sont réalisées au sein des communautés.

2.2 Gouvernance communautaire et légitimité

L'examen de l'implantation des structures de gouvernance communautaire fait apparaître une préoccupation certaine à l'égard de la question de la légitimité, notamment quant à plusieurs éléments de la gouvernance, dont la composition des comités de direction et des forums de concertation, les mécanismes de décision et de consultation ainsi que la transparence du processus de gouvernance. Au Nouveau-Brunswick, par exemple, on s'interroge sur la participation de certaines personnes à la prise de décision relative au financement des projets.

Toutefois, quelques membres nous mentionnent certaines préoccupations quant à la transparence des rôles que jouent certains organismes face à la gestion de l'Entente et à leur participation au processus de sélection pour approbation de l'aide financière des projets et des activités de programmation (Corno, 2003 : 44).

La réflexion par les membres de la communauté va jusqu'à lier les questions de la participation des organismes au Forum et du financement des projets.

[n]ous observons que dans l'ensemble, la grande majorité des demandeurs sous l'ECC du N.-B. est membre du forum de concertation des organismes acadiens du N.-B. (Corno, 2003 : 15).

Des dérives vers le favoritisme semblent toujours possibles en 2003, presque dix ans après la mise en œuvre des ECC.

Les représentants du Ministère et des organismes communautaires s'inquiètent de la concentration de pouvoir conféré à un même organisme dans certaines collectivités. Cela donne parfois lieu à de la rancune, de la coercition et du copinage (ARC, 2003 : 34).

Les structures de gouvernance et les exigences de légitimité qui pèsent sur elles n'empêchent donc pas qu'il y ait une concentration de pouvoir dans

certaines organismes qui sont déjà des chefs de file dans la communauté. En ce sens, les structures de gouvernance tendraient à reproduire les inégalités présentes au sein des communautés et n'auraient pas acquis toute la légitimité requise pour assurer leur bon fonctionnement.

Au Nouveau-Brunswick, il semble y avoir un problème de légitimité sur le plan des critères de décision concernant le financement. On semble favoriser les organismes qui ont bénéficié historiquement du financement. En outre, le PDG ne présente pas de priorités suffisamment claires pour établir le bien-fondé des décisions.

Plusieurs groupes se voient accorder du financement parce que des antécédents ont été créés sur une base historique. Il est difficile, pour les membres du comité, de faire leur travail en fonction du PDG qui n'a jamais été priorisé. Certains organismes ne sont pas au Forum de concertation et pourraient y être (Forum de concertation du N.-B., février 2004 : 13).

Le manque de clarté du plan de développement donne une certaine marge de manœuvre aux décideurs qui peuvent en tirer avantage en faisant des choix motivés par des intérêts particuliers ou par des liens qu'ils auraient avec les organismes. Par ailleurs, on souligne un problème de représentation au sein du Forum. Pourtant, des critères de financement existent, comme le montre le document qui suit de Patrimoine canadien :

1. contribuer de façon efficiente à la mise en œuvre du plan de développement global et aux priorités identifiées par le Forum de concertation des organismes acadiens du Nouveau-Brunswick ;
2. proposer un plan d'action clair et précis axé sur les résultats décrivant les activités qui seront entreprises pour réaliser les résultats visés.
3. identifier les résultats concrets escomptés et les indicateurs de rendement ;
4. proposer des activités qui ont un impact durable pour la communauté ;
5. démontrer la recherche de collaboration et de partenariats pour une action concertée ;
6. démontrer la recherche d'un financement diversifié ;

7. démontrer la capacité de l'organisme de mener à terme les activités proposées;
8. dans le cas d'un projet, démontrer le lien et la pertinence du projet avec votre programmation annuelle et la mission de votre organisme. (Patrimoine canadien, *Ententes Canada-communautés, critères de financement 1999-2004* : 1-2; le soulignement est le nôtre).

Ce document montre que les organismes doivent effectuer une rationalisation stratégique de leurs activités, c'est-à-dire les planifier en fonction de résultats visés. La rationalisation escomptée ressort de ces critères : ce qui fait l'objet de financement doit s'inscrire dans les PDG tout en s'appuyant sur un plan d'action axé sur des résultats clairement fixés et sur des indicateurs de rendement.

Au Nouveau-Brunswick, une perception de conflit d'intérêts existe à l'endroit des personnes qui décident du financement des projets et des organismes financés.

Il peut exister une perception de conflit d'intérêt au niveau des membres du Forum de concertation qui participent au processus de recommandation du financement des organismes et il n'existe pas de mécanisme de recours dans l'ECC (LeBlanc, 2002 : 12).

Ce type de soupçon ne manquera pas de susciter des réactions au sein du Forum :

Un membre du CEDF [Comité d'évaluation des demandes de financement] exprime l'opinion que l'odieux de la tâche n'est pas de se taper tout ce travail, mais c'est quand notre intégrité est mise en jeu; quand on dit que ce serait peut-être mieux que ce ne soient pas des joueurs de cette table-ci qui siègent sur le comité. Il s'agit d'une tâche difficile (Forum de concertation du N.-B., nov. 2001).

L'objectivité des membres du comité d'évaluation des demandes de financement (CEDF) est mise en doute :

[...] les représentants de la communauté sur le CÉDF expriment qu'ils ont un malaise quant au processus du comité (certains membres de la communautés ont remis en question l'objectivité des membres autour de la table) (Rioux, 2004).

Au Manitoba, une évaluation de l'entente de 1999-2004 semble montrer une perception de légitimité entourant la gouvernance dans la province.

Les mécanismes de gestion de l'Entente sont pertinents et vus comme étant légitimes par la presque totalité de la partie communautaire et par la partie gouvernementale (Bisson, 2003 : 6).

Pour le Manitoba,

[L]a communauté a participé pleinement à l'élaboration de toutes les dimensions de l'Entente. La démarche a assuré une participation de tous les secteurs et de toutes les régions (Bisson, 2003 : 6).

On constate une bonne représentativité, mais il est à noter que « [l]es personnes ayant participé aux entrevues ont des liens directs avec l'Entente, soit à titre de bénéficiaires des fonds de programmation et projets, soit à titre d'employés affectés à la gestion de l'Entente ou à la gestion des demandes de fonds » (*idem* : 4). Bref, il faut lire ces constats avec prudence.

On note que le Conseil des organismes, qui est le lieu de rencontre d'une grande partie des organismes de la communauté, ne se rencontre pas suffisamment. Une fois l'entente conclue, le processus de consultation semble fortement ralentir.

Plusieurs groupes expriment une préoccupation du fait que le Conseil des organismes n'a pas eu de rencontre depuis octobre 2000 et le Comité de gestion des priorités, depuis janvier 2001. Une Table des représentantes et représentants des secteurs se rencontre depuis la fin de décembre 1999 (Bisson, 2003 : 12).

La consultation constitue pourtant un élément vital de la légitimité des structures de gouvernance, mais il semble qu'elle ne soit pas suffisamment inclusive ni suffisamment exercée :

Dans certaines régions, on se préoccupe du fait que seuls les membres des organismes directeurs y sont convoqués [aux consultations annuelles]. Il semble que les organismes non membres ne soient invités à prendre part qu'aux consultations qui précèdent la négociation de nouvelles ententes, c'est-à-dire tous les cinq ans (ARC, 2003 : 6).

Il apparaît que la légitimité de la gouvernance dans la province repose avant tout sur l'élection des représentants de la communauté.

La très grande majorité des répondantes et répondants affirment que l'élection des représentants de la communauté est le facteur le plus important contribuant à la légitimité des décisions prises par le Comité conjoint (Bisson, 2003 : 27).

Il convient de signaler ici qu'au Manitoba, en 1998, des mesures ont été prises pour éviter les situations de conflit d'intérêts :

Proposition par rapport au rôle de la SFM et au renouvellement de l'ECC :

- [...] Attendu qu'il faut éviter l'apparence de conflit d'intérêt au sein du Comité conjoint de l'Entente; [...]
- Qu'il soit résolu que toute personne, ayant droit de vote au Comité conjoint de l'Entente et rémunérée (qui reçoit un salaire ou un honoraire) par le groupe ou l'organisme dont la demande est à l'étude, doit déclarer son conflit d'intérêt et s'absenter lors de la décision et; de plus, toute personne, ayant droit de vote au Comité conjoint de l'Entente et qui a un intérêt associatif au dossier en question, doit déclarer son conflit d'intérêt. Le Comité décidera, cas par cas, si elle doit s'absenter de la salle lors des discussions et de la décision. Adoptée (SFM, octobre 1998 : 9-10).

Il demeure néanmoins qu'au Manitoba l'organisme directeur des ententes occupe une place centrale en matière de gouvernance par suite de décisions prises par la communauté.

Proposition par rapport au rôle de la SFM et au renouvellement de l'ECC :

- Attendu qu'un échange d'information est essentiel entre les organismes, les groupes communautaires et le Comité conjoint de l'Entente;
- Attendu que la coprésidence communautaire du Comité conjoint doit avoir le poids de la communauté;
- Qu'il soit résolu que la coprésidence communautaire du Comité conjoint [soit la SFM] participe aux réunions du Conseil des organismes et du

Comité de gestion des priorités à titre d'intermédiaire/relais entre les différents comités (SFM, octobre 1998).

L'argumentation visant à justifier cette décision mentionne un souci d'efficacité en matière de concertation. Il reste que c'est ce type de décision qui permet à un organisme d'occuper une place importante dans la communauté.

Au Nouveau-Brunswick, on propose la solution qui suit pour écarter les risques de conflit d'intérêts :

Pour une étude juste et équitable des demandes de financement, absente de partialité, nous recommandons que le CEDF soit formé de 3 représentants de PCH [Patrimoine canadien] et 3 provenant d'un cabinet d'experts conseils devant lequel chaque demandeur pourra défendre sa demande. [...] La présidence du CEDF doit être assumée par une personne indépendante des deux instances précédentes pour une plus grande équité (Corno, 2003 : 60).

On cherche ainsi à rendre la gouvernance plus légitime en recourant à une société de conseil privée pour diriger le comité d'évaluation des demandes. On peut se demander si pareille mesure contribue à l'acquisition des capacités de gouvernance communautaire. Au demeurant, cette solution ne sera pas retenue.

2.3 *Transparence et légitimité*

L'enjeu de la légitimité n'est pas seulement lié à la question de savoir qui décide du financement des projets, mais également à la question de la transparence des mécanismes de décision. Une préoccupation à cet égard ressort nettement de l'évaluation du Programme d'appui aux communautés de langue officielle réalisée par une société de conseil :

Environ 60 % des organismes communautaires sondés trouvent que le processus d'affectation des fonds est difficile à comprendre et qu'il manque de transparence. Les critères de sélection sont inconnus; il y a conflit d'intérêts et il n'existe aucun processus d'appel (ARC, 2003 : 7).

Le manque de transparence du mécanisme de décision compromet sa légitimité, ce que met en évidence également une évaluation qui a été effectuée au Nouveau-Brunswick.

Le forum de concertation soulève quelques préoccupations quant à la transparence des rôles que jouent certains organismes face à la gestion de l'Entente et à leur participation au processus de sélection pour approbation de l'aide financière des projets et des activités de programmation (Corno, 2003 : 34).

Nous devons assurer une transparence constante dans le processus de distribution des fonds [...]. Bien que les délibérations de ce comité soient guidées par un code de déontologie, la transparence des décisions prises par le comité préoccupe énormément les participants à l'évaluation (Corno, 2003 : 68).

Au Nouveau-Brunswick, il semble que cette préoccupation à l'égard de la transparence des mécanismes de décision soit une situation chronique qui fait régulièrement l'objet de débats au Forum de concertation.

Plusieurs questions sont posées sur le fonctionnement du CEDF et sur la question des conflits d'intérêt ou l'apparence de conflit d'intérêt pour les membres du CEDF. Les mêmes questions reviennent à chaque réunion du Forum et, pour enlever la perception qu'ont certaines personnes, une suggestion est faite voulant que les gens autour de la table qui ne demandent pas de fonds à l'entente siègent au CEDF (Forum de concertation du N.-B., mai 2002).

Cette suggestion permettrait d'assurer une plus grande objectivité et, par le fait même, une plus grande légitimité à l'égard des décisions prises. On cherche ainsi des solutions pour assurer une gouvernance légitime.

Le manque de transparence se traduit également par une mauvaise diffusion de l'information au sujet des programmes des ECC et des critères de décision.

En général, il existe un manque d'information. Il faut s'assurer que les programmes soient mis au bénéfice de la communauté et non l'inverse [...]. Certaines régions de la province ne connaissent pas l'ECC acadienne, car ils sont loin du bureau régional de Moncton (LeBLanc, 2002 : 11).

En fait, cette diffusion insuffisante de l'information peut renvoyer à la logique même des réseaux, dont une des caractéristiques est de faire circuler l'information en leur sein, favorisant d'abord leurs membres. Cela peut être un des effets non intentionnels de la décision prise de faire appuyer les structures de gouvernance sur les réseaux et de miser sur le capital social des communautés. L'implantation des structures de gouvernance communautaire suppose la création de mécanismes qui dépassent les attentes des membres du réseau et des liens personnels pour respecter des exigences plus démocratiques et soucieuses de l'intérêt général.

Pour régler le problème de la transparence de l'information, on cite l'exemple de la Colombie-Britannique qui, en 1997, rendait publics les résultats de ces décisions en motivant leurs choix en matière de financement.

Nous croyons qu'il est utile et pertinent d'assurer l'imputabilité des communautés envers l'utilisation des sommes d'argent, en fonction des priorités établies par les communautés dans le cadre de leur Plan de développement global. L'idée de la Fédération des francophones de la Colombie-Britannique, qui publie et explique les résultats de l'allocation des fonds de l'entente dans les pages de l'hebdomadaire *Le Soleil* est très bonne et pourrait être reprise ailleurs (FCFA, 1997 : 5).

Il ressort également de cet extrait qu'une manière aussi d'assurer la légitimité des processus décisionnels, hormis la transparence, consisté à prévoir que les communautés sont imputables des décisions prises. Cette imputabilité est liée au financement que reçoivent les communautés pour assurer leur développement. Les organismes communautaires deviennent les fiduciaires de l'intérêt général des communautés. Dans ce contexte, nous constatons que les organismes communautaires recherchent des façons d'assumer légitimement les fonctions de gouvernance, mais que leurs efforts en ce sens doivent se poursuivre. La nature des liens entre les membres des réseaux communautaires est appelée à se transformer dans le contexte de la mise en œuvre des ententes, qui devient l'occasion pour les communautés de faire preuve d'innovation sociale et d'acquérir de nouvelles capacités communautaires.

3. Analyse des données sur la gouvernance

La présente partie a pour objet d'exposer l'ensemble des données recueillies à l'occasion de l'administration du questionnaire et des entrevues.

3.1 Le pouvoir

La gouvernance touche à la question du pouvoir, à sa répartition et à son accès par les individus et les organismes communautaires. Nous avons demandé aux répondants quel était le degré de pouvoir décisionnel que possédait leur organisme dans leur communauté quant au financement des projets ou organismes : 73 % le considèrent nul ou faible et seulement 22 % disent qu'il est moyen ou élevé. Le degré de pouvoir décisionnel est plus élevé du côté de la planification stratégique de la communauté : 66 % le considèrent moyen ou élevé, comparativement à 29 %, qui l'estiment nul ou faible. Il l'est également pour l'organisation des activités communautaires : 58,5 % le considèrent moyen ou élevé, comparativement à 39 %, qui le disent nul ou faible. Hormis le financement de projets, les répondants estiment que leurs organismes détiennent un certain pouvoir dans la planification et l'organisation des activités communautaires.

3.2 Connaissance du mode de gouvernance communautaire

La légitimité du fonctionnement et de la composition des structures organisationnelles assumant des fonctions de gouvernance repose d'abord sur la connaissance qu'ont les individus concernés des décisions prises dans le cadre de la gouvernance communautaire. Le tableau ci-après montre que parmi les répondants, dont la grande majorité occupe des postes de direction, 41,5 % connaissent peu ou pas du tout les comités ou les organismes qui ont été créés pour gérer les ECC. Il est alors difficile pour eux d'évaluer la légitimité de la composition des organismes de gouvernance et des modalités de leur création.

Connaissance des comités ou des organismes

	Fréquence	Pourcentage
Pas du tout	5	12,2
Un peu	12	29,3
Bien	6	14,6
Très bien	17	41,5
Ne sais pas	1	2,4
Total	41	100,0

Comme le montre le tableau suivant, 22 % des répondants disent connaître un peu ou pas du tout les mécanismes de décision mis en place dans le cadre des ententes. À noter cependant que 24 % répondent « Ne sais pas ». Si on les ajoute aux premiers, 46 % des répondants ne semblent pas connaître les mécanismes décisionnels. Encore une fois, il devient alors difficile, sinon impossible d'évaluer justement la légitimité des décisions prises dans ce contexte.

Connaissance des mécanismes de décision

	Fréquence	Pourcentage
Pas du tout	2	4,9
Un peu	7	17,1
Bien	6	14,6
Très bien	16	39,0
Ne sais pas	10	24,4
Total	41	100,0

À la question de savoir si la communauté est informée de ces mécanismes de décision, 46,3 % disent qu'elle ne l'est pas du tout ou pas assez.

Communauté informée des mécanismes de décision

	Fréquence	Pourcentage
Pas du tout	3	7,3
Pas assez	16	39,0
Assez	7	17,1
Très bien informée	10	24,4
Ne sais pas	5	12,2
Total	41	100,0

À la question de savoir s'ils connaissent les critères de décision qui permettent de décider du financement des projets, 42 % disent ne pas les connaître du tout ou pas assez. Ces résultats ont de quoi étonner, la plupart de ces organismes bénéficiant des ECC et la plupart des répondants occupant des postes de direction ou de gestion au sein des organismes.

Connaissance des critères de décision

	Fréquence	Pourcentage
Pas du tout	8	19,5
Pas assez	9	22,0
Assez	9	22,0
Très bien	15	36,6
Total	41	100,0

On constatera comme constituant une conséquence inévitable le fait qu'une proportion considérable de répondants, soit 54 %, ne comprend pas du tout ou pas assez les décisions prises.

Compréhension des décisions prises

	Fréquence	Pourcentage
Pas du tout	8	19,5
Pas assez	14	34,1
Assez	8	19,5
Très bien	11	26,8
Total	41	100,0

Il demeure que la grande majorité, soit 83 %, connaît assez ou très bien le PDG élaboré au sein des communautés. Ce résultat peut se comprendre puisque 68 % des répondants ont participé à l'élaboration du PDG. Lorsqu'ils expliquent pourquoi ils ont participé à cette élaboration, la plupart mentionnent l'importance de participer au développement de la communauté. Les autres disent surtout qu'ils n'ont pas été invités à participer à cet exercice. Précisons que la majorité des répondants ont participé à l'élaboration du PDG en assistant à des assemblées, à des forums, à des réunions de comités ou à des séances de consultation.

Même pour un répondant venant d'un organisme bénéficiaire des ententes, ce programme est mal connu. « Il faut admettre que l'ECC demeure méconnu, même par moi-même. C'est très nébuleux, mais nous demandons et recevons des fonds » (répondant n° 31). Ces propos ont de quoi étonner venant d'un représentant d'un organisme financé par les ECC.

3.3 Légitimité du mode de gouvernance

La légitimité de la gouvernance renvoie, entre autres, à la composition des comités qui exercent des fonctions de gouvernance communautaire. Une première question que nous pouvons nous poser a trait à la représentativité de ces comités. À cet égard, 58,5 % des répondants jugent qu'ils sont assez ou très représentatifs. À noter que 24 % ne savent pas s'ils sont représentatifs, pourcentage pouvant s'expliquer, comme nous l'avons vu précédemment, par le taux d'ignorance que manifestent les répondants à propos des mécanismes de gouvernance communautaire.

Représentativité des comités

	Fréquence	Pourcentage
Pas assez	7	17,1
Assez	10	24,4
Très représentatif	14	34,1
Ne sais pas	10	24,4
Total	41	100,0

Dans les commentaires, certains précisent leur réponse en qualifiant la représentativité de sectorielle et régionale³³. Une répondante développe sa réponse : elle dit que le problème n'est pas la représentativité des comités ou du forum, mais le fait que la gestion des ententes a mobilisé beaucoup le Forum (notamment les activités d'évaluation), ce qui le détourne de sa mission première, qui est le développement communautaire. Les autres com-

33. Les commentaires représentent des éléments de réponses qualitatives que les répondants qui ont rempli le questionnaire ont ajoutés. Nous avons également inclus certains éléments d'entrevues portant sur les thèmes abordés.

mentaires mentionnent l'existence d'un certain élitisme qui s'est installé entre ces comités et la communauté ou d'un problème dans une province au sujet des sièges à pouvoir au sein des comités, puisque rares sont les personnes qui veulent y siéger.

Un répondant en entrevue nous fait comprendre l'origine de cette perception. Parlant de son propre organisme, porte-parole de sa communauté, il déclare : « Ça toujours été l'organisme porte parole [...] qui est signataire de l'entente et nous sommes reconnus par la communauté comme l'organisme porte parole et c'est dans ce contexte là que nous gérons tout ce qui a affaire avec l'entente Canada-communauté, inclus la négociation de l'entente jusqu'à la mise en œuvre » (entrevue n° 5). Un autre répondant s'interroge : « Qui a le pouvoir ? Qui décide ? Qui a vraiment le dernier mot ? Comment s'est évalué ? [...] les membres de la communauté semblent toujours être les mêmes » (entrevue n° 1).

En entrevue, les propos d'un représentant d'un organisme porte-parole indiquent qu'il est tout à fait naturel que la communauté en général ne connaît pas les ECC : « Pour le réseau associatif, [...] ils connaissent les ECC. Pour la communauté en général, je dirais non. Pour les gens qui ne font pas demandes, il n'y a pas d'intérêt à connaître les ECC » (entrevue n° 4). Comme si les ECC n'intéressaient strictement que le milieu associatif. Les propos d'un autre représentant d'un organisme porte-parole vont dans le même sens : « Les organismes les connaissent très bien [les ECC]. La communauté comme telle beaucoup moins, sauf les gens qui sont directement associés aux organismes [...] Mais monsieur et madame tout le monde sur la rue, pas nécessairement. Ce qui les préoccupe c'est ce qui ressort comme services » (entrevue n° 5). Ainsi, il semble que les ECC soient d'abord l'affaire des organismes communautaires et que ceux-ci comprennent et acceptent tout à fait le fait que la population, pourtant visée par ces programmes, ne soit pas informée de leur existence.

Dans une proportion de 17 %, les répondants jugent que ces structures manquent d'organismes. Aucun ne juge qu'il y a trop d'organismes, mais 49 % affirment ne pas savoir s'il y en a en trop.

C'est principalement par élection dans un forum communautaire (46 %) et selon un choix fait par un groupe d'organismes (15 %) que le choix des représentants aux comités de gouvernance s'est fait. Il convient de signaler que 24 % affirment ne pas savoir comment ces choix ont été effectués. Un répondant à une entrevue témoigne de l'incompréhension à l'égard du processus de sélection des membres aux comités de gouvernance : « [...] il y a des questions sur comment les gens sont nommés là-bas et, à chaque année [...] Les élections sont toujours passées très vite [...] quand c'est le temps de nommer ces personnes-là... On a jamais compris, vraiment compris, à quelle réunion la nomination s'était passée puis sous quelle procédure, puis le comment. » (entrevue n° 1).

Selon cette répondante, il semble qu'un problème de représentativité subsiste non pas tant en ce qui concerne la table de concertation, mais à propos du comité qui statue sur les demandes à financer.

Dans une proportion de 46 %, les répondants expriment un degré d'accord élevé par rapport à ces choix, tandis que 5 % expriment un degré d'accord faible. À noter que 24 % des répondants ne savent pas quel est leur degré d'accord. Quant à la façon de faire ces choix, 44 % des répondants expriment un degré d'accord élevé, comparativement à 10 %, qui expriment un faible degré d'accord, et 20 %, un degré d'accord moyen.

Degré d'accord quant aux choix des représentants

	Fréquence	Pourcentage
Faible	2	4,9
Moyen	10	24,4
Élevé	19	46,3
Ne sais pas	10	24,4
Total	41	100,0

Au nombre des commentaires émis sur cette première question, plusieurs parlent d'un processus démocratique ou de choix représentatif. Certains mentionnent un manque de compréhension à propos du processus : « Je ne sais plus qui nous représente [...] il serait important que, chaque année, les organismes communautaires soient mis au courant de façon systématique de qui fait quoi et au nom de qui » (répondant n° 16). Certains mentionnent qu'une région ou un groupe n'est pas représenté dans les structures de gouvernance.

Degré d'accord quant à la façon de procéder au choix des représentants

	Fréquence	Pourcentage
Faible	4	9,8
Moyen	8	19,5
Élevé	18	43,9
Ne sais pas	11	26,8
Total	41	100,0

Dans les commentaires à cette seconde question, on mentionne

- des situations de rivalité entre des représentants qualifiés de « gros bonnets » et d'autres organismes, voire des situations de conflit d'intérêts;
- des situations de poids inégal entre les secteurs (représentés par un seul organisme ou par plusieurs);
- que le Ministère choisit ses organismes partenaires;
- que le processus est plus ou moins démocratique.

On propose de faire appel à un comité qui ne possède aucun intérêt dans les décisions : « Le gouvernement fédéral devrait avoir un comité de personnes qui n'ont pas d'intérêt dans la poche financière » (répondant n° 41). La composition des comités décisionnels est une question qui préoccupe les répondants : « On n'est jamais certain. Ça dépend du comité de gestion. On est toujours inquiet. Est-ce qu'il va nous évaluer d'une manière juste ? » (entrevue n° 3). Il semble difficile de faire

confiance aux représentants chargés d'évaluer les demandes.

La légitimité du mode de gouvernance apparaît également dans la perception que les structures organisationnelles sont adéquates pour gérer les ententes. À cet égard, 61 % des répondants jugent qu'elles sont adéquates (29 % ne savent pas). Il est possible, cependant, que ce résultat signifie également que les structures sont considérées fonctionnelles (efficaces).

Adéquation des structures organisationnelles

	Fréquence	Pourcentage
Un peu	4	9,8
Assez	12	29,3
Très	13	31,7
Ne sais pas	12	29,3
Total	41	100,0

Dans leurs commentaires, les répondants signalent certains problèmes, tels que le manque de ressources ou d'expertise, la lourdeur des structures, l'existence de favoritisme, leur incompréhension des structures et le fait que « les membres portent l'odieux fardeau de la sélection... » (répondant n° 7). Parmi les points positifs, moins nombreux ceux-là, on souligne la compétence des décideurs.

La lourdeur administrative engendrée par les ECC est souvent mentionnée également dans les entrevues. « Aussi, [il faudrait] réduire le montant de formulaires, de rapports. Il faut en faire, je comprends, mais les papiers prennent beaucoup trop de temps présentement » (entrevue n° 4). Certains affirment que « les mécanismes de gestion de l'entente ont été remis en question à certains égards, autant de la part du gouvernement [...] et aussi de la communauté » (entrevue n° 1). La complexité des structures semble constituer aussi une source de confusion, même pour des intervenants communautaires : « Il y a comme trois différents niveaux de mécanismes [...] Pis je pense que de là découle la complexité et le fouillis aussi, si je veux être honnête... » (entrevue n° 1).

Cependant, le pourcentage baisse lorsque vient le temps de juger de l'adéquation des mécanismes de décision : 44 % des répondants jugent satisfaisants les mécanismes de décision (bien et très bien).

Adéquation des mécanismes de décision

	Fréquence	Pourcentage
Pas du tout	3	7,3
Un peu	6	14,6
Bien	10	24,4
Très bien	8	19,5
Ne sais pas	14	34,1
Total	41	100,0

Au sujet des mécanismes décisionnels, les commentaires des répondants soulèvent quelques problèmes : les situations de conflits d'intérêts, la distance qui sépare les comités de décision des autres organismes, le manque d'information et la lourdeur des structures.

La légitimité du mode de gouvernance se mesure également par le degré d'accord des répondants quant aux décisions prises. À cet égard, 39 % des répondants disent ne pas être d'accord ou être un peu d'accord quant aux décisions prises concernant le financement des projets, alors que 34 % estiment être assez ou totalement d'accord. Il faut noter que 27 % des répondants disent ne pas savoir s'ils sont d'accord ou pas.

Accord au sujet des décisions prises

	Fréquence	Pourcentage
Pas du tout	6	14,6
Un peu	10	24,4
Assez	8	19,5
Totalement d'accord	6	14,6
Ne sais pas	11	26,8
Total	41	100,0

Le PDG a été élaboré par la communauté pour définir les orientations de son développement. Le degré d'accord quant à la façon de les définir fournit une autre indication de la légitimité du mode

de gouvernance communautaire. Nous constatons que 63,5 % des répondants se disent d'accord ou totalement d'accord par rapport aux modalités de définition des priorités du PDG.

Accord au sujet des modalités de définition des priorités du PDG

	Fréquence	Pourcentage
Pas du tout	2	4,9
Un peu	5	12,2
D'accord	17	41,5
Totalement d'accord	9	22,0
Ne sais pas	8	19,5
Total	41	100,0

Dans les commentaires, certains affirment qu'ils sont d'accord, car le processus est démocratique, d'autres pensent que le PDG est trop large (vague, trop de priorités) et que son élaboration est trop complexe.

Par ailleurs, 68 % des répondants se disent d'accord ou totalement d'accord quant aux choix de priorités qui ont été faits dans le PDG.

Accord au sujet des choix de priorités dans le PDG

	Fréquence	Pourcentage
Pas du tout	1	2,4
Un peu	5	12,2
D'accord	20	48,8
Totalement d'accord	8	19,5
Ne sais pas	7	17,1
Total	41	100,0

Encore une fois, certains commentaires mentionnent qu'il y a trop de priorités (qu'il faut prioriser davantage) ou que certaines priorités manquent.

Une proportion de 71 % pensent que les priorités des PDG reflètent le potentiel de développement de la communauté et une même proportion croient que ces priorités traduisent les intérêts de la communauté.

Priorités en tant que reflet du potentiel de développement communautaire

	Fréquence	Pourcentage
Pas du tout	1	2,4
Pas assez	4	9,8
Assez	17	41,5
Très bien	12	29,3
Ne sais pas	7	17,1
Total	41	100,0

Priorités en tant que reflet des intérêts communautaires

	Fréquence	Pourcentage
Pas du tout	1	2,4
Pas assez	4	9,8
Assez	14	34,1
Très bien	15	36,6
Ne sais pas	7	17,1
Total	41	100,0

Néanmoins, 27 % des répondants estiment que des secteurs sont oubliés (39 % pensent que non et 34 % ne savent pas). Lorsqu'on leur demande lesquels, les secteurs social, culturel et économique sont mentionnés de même que certains groupes de la population (les groupes ethniques, les aînés, et les jeunes). Il semble, par exemple, que le secteur social (l'aide aux personnes démunies, par exemple) ne soit pas suffisamment pris en compte par les ECC.

Secteurs oubliés

	Fréquence	Pourcentage
Non	16	39,0
Oui	11	26,8
Ne sais pas	14	34,1
Total	41	100,0

En outre, 24 % estiment que d'autres priorités devraient figurer dans le plan de développement, mais 19,5 % pensent le contraire (51 % ne savent pas). Parmi ces priorités manquantes, on men-

tionne des priorités d'ordre social et économique et des priorités touchant les arts et la culture, de même que des priorités relatives à certains groupes de la population (les femmes et les jeunes).

D'autres priorités devraient figurer dans le plan

	Fréquence	Pourcentage
Non	8	19,5
Oui	10	24,4
Ne sais pas	21	51,2
Refus	1	2,4
Sans objet	1	2,4
Total	41	100,0

Il semble que le fait que les demandes sont évaluées par des membres de la communauté constitue une limite sur le plan de la communication. Les répondants souhaitent conserver de bons liens avec les organismes décideurs et hésitent à exprimer ouvertement et librement leurs opinions, même dans le cadre d'une recherche indépendante³⁴. Ainsi, un répondant mentionne à la fin du questionnaire : « J'espère que ceci est confidentiel, sinon mon projet est cuit » (répondant n° 19). Un autre dit : « Si jamais ces questionnaires étaient rendus publics [...] cela engendrerait de gros conflits dans les communautés » (répondant n° 22).

Un autre répondant au questionnaire ajoute ce qui suit comme commentaire : « Le gouvernement fait fausse route avec les comités de gestion. Il empêche qu'une expertise sur les organismes soit le facteur clé de la décision au profit de la dynamique politique existant au sein d'une communauté et qui est souvent manipulée par les organismes porte parole » (répondant n° 24). Il remet en question la capacité de la communauté de prendre des décisions « expertes » en matière de financement, étant donné l'aspect politique des relations entre les organismes. Outre les capacités, le contexte de

34. Nous croyons que les taux élevés de personnes qui répondent « Ne sais pas » à certaines questions dissimule parfois un malaise à répondre ou à présenter une image négative des ententes ou de leur communauté.

l'évaluation des demandes semble aussi faire problème. De dire le répondant n° 24 : « Les bénévoles qui se réunissent une fin de semaine, dans une chambre d'hôtel, n'ont pas les compétences, le temps, les connaissances pour évaluer des demandes de projets, ni pour faire l'analyse des progrès de la communauté. De plus, les bénévoles ne reçoivent aucune formation pour évaluer les demandes de projets. Pour évaluer les demandes de projets, ils auraient besoin de connaître le plan de développement global de la communauté et de bien le comprendre. Ce sont des bénévoles. Ils n'ont pas le temps ».

Bref, la gouvernance nécessite des capacités communautaires et la transparence des activités de consultation et de décision afin de dépasser le jeu des intérêts des acteurs locaux.

3.4 Planification et structuration du secteur communautaire

L'exercice de planification produit des effets directs tant sur le financement des organismes que sur leur nombre. À la question concernant le nombre d'organismes au sein de la communauté, 51 % des répondants pensent qu'il y a assez d'organismes, mais 37 % croient le contraire.

Perception quant au nombre d'organismes

	Fréquence	Pourcentage
Trop d'organismes	3	6
Assez d'organismes	21	51
Pas assez d'organismes	15	37
Ne sais pas	1	2
Sans objet	2	5
Total	41	100,0

Lorsqu'on leur demande d'expliquer leur réponse, ceux qui ont répondu qu'il y en avait trop disent que certains organismes n'ont pas suffisamment de membres, qu'ils sont incapables de s'inscrire dans la modernité, que leurs mandats se recoupent ou qu'ils refusent de collaborer. Un répondant parle de la nécessité de mieux structurer le secteur communautaire de façon à réduire les

dédoulements et la charge administrative (partage des ressources lorsque les mandats se chevauchent).

Les organismes se sont donné des moyens pour prendre certaines décisions concernant le développement et le financement des projets et des organismes qui doivent contribuer au développement souhaité. En entrevue, un répondant explique qu'un organisme doit être membre de l'organisme porte-parole pour espérer recevoir du financement dans le cadre des ECC. Par la suite, il doit attendre un an avant de recevoir du financement pour des projets, et quelques années de plus pour recevoir du financement de programmation. Autrement dit, les ECC ne contribuent pas directement à la création d'organismes : « Il faut faire ses preuves [...] Ça peut prendre deux ou trois ans avant qu'un organisme reçoit des fonds » (entrevue n° 1).

L'objectif ultime des organismes est de contribuer au développement de la communauté, et cette contribution constitue le fil conducteur de la planification des activités et du milieu communautaire. « [...] tous nos projets doivent cadrer à l'intérieur de notre plan de développement global, ça c'est numéro un [...] et toutes ces stratégies-là visent l'épanouissement et le développement de la communauté. Alors, tous les projets qui sont soumis et toutes les programmations qui sont soumises doivent cadrer dans les priorités de la communauté [...] Si ça ne cadre pas, ça ne passe pas » (entrevue n° 5).

3.5 Gouvernance communautaire et présence de l'État : autonomie et dépendance

La gouvernance communautaire se présente comme un lieu d'autonomie récemment acquis au sein des CLOSM. Elle s'instaure dans un contexte où l'État demeure présent et partenaire des communautés. Pour cette raison, les communautés travaillent avec les fonctionnaires et ceux-ci interviennent régulièrement pour accompagner les organismes communautaires et fixer l'orientation que doit prendre la gouvernance communautaire.

Or, le rapport de partenariat entre l'État et les communautés est souvent source de tension, surtout lorsque l'État impose aux organismes communautaires des exigences administratives et qu'il pèse parfois de tout son poids pour faire entériner certaines décisions au sein des communautés.

Une proportion de 37 % des répondants estiment que le gouvernement s'oppose parfois ou souvent aux décisions prises par la communauté, mais 49 % des répondants disent ne pas savoir s'il lui arrive de s'y opposer.

Gouvernement opposé aux décisions de la communauté

	Fréquence	Pourcentage
Jamais	6	14,6
Parfois	12	29,3
Souvent	3	7,3
Ne sais pas	20	48,8
Total	41	100,0

Parmi les commentaires, on souligne le fait

- que les communautés et les fonctionnaires interprètent différemment les critères de financement,
- que le gouvernement ne prend pas ses responsabilités, il « se lave les mains des décisions prises par les représentants communautaires », et
- qu'il écoute les représentants communautaires « seulement quand ça fait son affaire » (répondant n° 12).

Il reste que la présence de l'État semble souhaitée par certains. En entrevue, un dirigeant d'un organisme porte-parole se préoccupe du fait que, depuis la troisième phase des ECC, Patrimoine canadien n'est plus présent dans ce qu'on appelait les comités conjoints. La communauté peut donc décider des projets ou des organismes à financer et Patrimoine approuve en dernière analyse leurs décisions selon une enveloppe financière déterminée. « Le seul changement qu'il y a eu dans la dernière entente qui nous a préoccupé et qui continue

à nous préoccuper, c'est la distance qu'on a voulu donner entre Patrimoine canadien et les communautés » (entrevue n° 5). Un autre répondant fait ressortir l'aspect positif de la proximité entre l'État et les organismes communautaires : « C'est positif dans l'ensemble. Il y a une plus grande concertation, plus de joueurs communautaires. Ceci réduit la distance entre le gouvernement et les communautés » (entrevue n° 4).

Une proportion de 27 % des répondants affirment que le fait d'aller à l'encontre de la volonté des communautés a eu un effet sur la communauté, comparativement à 5 %, qui affirment que non (51 % ne savent pas). Dans les commentaires, les répondants mentionnent que l'effet a été de fragiliser la survie de certains organismes et le développement de la communauté, de créer un manque de ressources pour répondre aux besoins des organismes (ces deux effets sont reliés), puis de faire naître une méfiance à l'endroit des organismes. Un répondant mentionne que cette opposition a permis « d'aller contre une certaine clique installée depuis trop longtemps » (répondant n° 38).

Au sujet du choix des organismes devant exercer des fonctions de gouvernance, 29 % déclarent que le gouvernement n'a jamais imposé de choix, alors que 15 % affirment qu'il l'a fait rarement ou parfois. À noter que 54 % disent ne pas savoir.

Gouvernement a imposé des choix

	Fréquence	Pourcentage
Jamais	12	29,3
Rarement	4	9,8
Parfois	2	4,9
Ne sais pas	22	53,7
Sans objet	1	2,4
Total	41	100,0

Une proportion de 37 % des répondants estiment que le gouvernement n'aide jamais la communauté à choisir les organismes pour la représenter, tandis que 24 % affirment qu'il le fait (rarement : 12 %, parfois : 5 %, ou toujours : 7 %).

Une proportion de 19,5 % des répondants croient que des organismes ont été exclus dans le choix d'organismes devant représenter la communauté. Dans leurs commentaires, les répondants justifient ces exclusions par le fait que ces organismes ne remplissent pas le critère de financement ou ne s'insèrent pas dans la planification communautaire. Des critères rationnels – objectifs –, définis par la communauté, justifieraient ainsi cette exclusion.

Il convient de signaler que 54 % des répondants pensent que le gouvernement possède la légitimité qui lui permet de s'opposer *parfois* aux décisions prises par la communauté; 24 % déclarent qu'il ne possède *jamais* cette légitimité, mais 15 % pensent qu'il a *toujours* la légitimité de le faire. Bref, 71 % des répondants croient qu'il peut, à tout le moins *parfois*, s'opposer à ces décisions.

Légitimité du gouvernement de contrer la volonté de la communauté

	Fréquence	Pourcentage
Jamais	10	24,4
Parfois	22	53,7
Souvent	1	2,4
Toujours	6	14,6
Ne sais pas	2	4,9
Total	41	100,0

Une proportion de 46 % des répondants jugent que leur communauté est autonome dans le cadre des ECC, 17 % affirment qu'elle est peu autonome et 37 % disent ne pas savoir.

Degré d'autonomie de la communauté

	Fréquence	Pourcentage
Très autonome	1	2,4
Autonome	18	43,9
Peu autonome	7	17,1
Ne sais pas	15	36,6
Total	41	100,0

Un répondant souligne le fait que les ECC traduisaient une « volonté du gouvernement de moins contrôler les détails et de s'entendre sur les grands principes avec les communautés. » (entrevue n° 4). Étant donné que les organismes communautaires assument des fonctions de gestion et de gouvernance dans le cadre de ces ententes, un répondant fait remarquer qu'« on est presque des fonctionnaires » (entrevue n° 3).

4. Conclusion

Les organismes communautaires francophones en situation minoritaire deviennent des partenaires de l'État dans l'atteinte de ses objectifs découlant de la LLO et dans la mise en œuvre des ECC. Ce qui signifie qu'ils servent avec plus de rigueur l'intérêt général des communautés dont ils deviennent les fiduciaires. L'implantation de nouvelles structures de gouvernance impose des exigences de légitimité et nécessite l'acquisition de capacités de gouvernance qui permettent aux organismes de dépasser la logique du réseau qui caractérise les relations qu'ils entretiennent entre eux, mettant ainsi à l'épreuve la confiance entre eux et exigeant un nouveau fondement à la confiance. Nos résultats montrent que des proportions importantes des répondants ne peuvent pas répondre à plusieurs questions faute d'information, alors qu'une gouvernance légitime suppose d'abord d'avoir accès aux informations concernant son exercice. Si la mise en œuvre des ententes semble représenter une avancée réelle pour les communautés sur la question de l'autonomie, il reste qu'elle soulève de nombreux enjeux liés aux questions fondamentales que constituent la légitimité, la transparence et les capacités de gouvernances.

Chapitre 5

Gestion et rationalisation des pratiques communautaires

Dans la foulée de l'établissement des ECC, chaque communauté établit un plan de développement global (PDG) qui détermine les secteurs d'intervention jugés prioritaires, afin d'appuyer et de guider l'intervention de l'État et l'action des organismes représentatifs. Le PDG fixe les priorités au regard desquelles prennent rang les activités des organismes financés. À cette fin, des consultations sont tenues par un organisme directeur pour définir de façon éclairée ce plan.

Selon les documents des PDG, une rationalisation et une homogénéisation des pratiques et de la planification communautaires sont en cours au sein des CLOSM³⁵. Ainsi, ces dernières sont encouragées à élaborer une vision commune et un plan de développement, et à créer sensiblement les mêmes structures organisationnelles. Nous pouvons observer cette homogénéisation dans les PDG sur quatre plans : celui des valeurs, celui des visions, celui des objectifs et celui des secteurs d'intervention.

L'analyse des valeurs qui doivent inspirer le développement communautaire montre que huit provinces et territoires sur un total de treize ont précisé leurs valeurs. L'analyse révèle les thèmes suivants : l'*ouverture* (sept provinces et territoires sur huit) ; la *légitimité* (cinq provinces et territoires sur huit) ; la *coopération* (cinq provinces et territoires sur huit) ; l'*appartenance* (quatre provinces et territoires sur huit) et l'*imputabilité* (quatre provinces et territoires sur huit). Il convient de souligner l'importance que prennent les valeurs de légitimité et

d'imputabilité, de même que l'ouverture, laquelle manifeste un effort d'inclusion des acteurs.

En outre, l'élaboration de PDG devient l'occasion propice de définir une vision commune et partagée du développement communautaire : « Les organisations doivent s'entendre et s'unir autour d'une vision commune en vue de la création d'un réseau autonome ou de la prise en charge des communautés par elles-mêmes » (Cardinal et Hudon, 2001 : 34). Une homogénéisation des visions apparaît dans les provinces et territoires. Par exemple, dix visions sur onze font état de l'*épanouissement*, de la *prospérité* et du *mieux-être* de la communauté³⁶. L'épanouissement des communautés est expressément mentionné dans la partie VII de la *LLO*. Nous remarquons également les thèmes de l'*ouverture* et de la *diversité* dans six visions sur onze. Si on y ajoute les thèmes du *partenariat* et de la *collaboration*, qui demandent une *ouverture*, neuf visions sur onze convergent vers le thème de l'*ouverture* et de la *diversité*. Les thèmes de l'*appartenance*, de la *fierté* et de la *solidarité* figurent dans huit visions sur onze³⁷.

Une certaine homogénéisation ressort également de l'analyse des objectifs de développement des CLOSM. Tels que les définissent les CLOSM des provinces et territoires, ces objectifs visent l'éducation (dix provinces et territoires sur onze), la communication (neuf sur onze), la culture (neuf sur onze), l'économie (neuf sur onze), la politique (huit sur onze) et les organismes communautaires (huit

35. Cette partie de l'analyse a porté sur les treize ententes Canada-communautés et les plans de développement global des provinces et territoires qui prenaient fin en 2004 ou 2005.

36. L'information manquant pour deux provinces, le total des provinces et territoires s'est établi à onze.

37. Le thème de l'appartenance est intéressant dans la mesure où il représente un élément du capital social.

sur onze). Ils recouvrent plusieurs secteurs d'intervention que privilégient les CLOSM : l'*éducation* (treize sur treize), la *communication* (douze sur treize), l'*économie* (douze sur treize), la *politique* (onze sur treize), la *culture* (onze sur treize), l'*aspect communautaire* (sept sur treize), les *groupes sectoriels* (notamment les femmes, les jeunes et les aînés) (sept sur treize) et la *santé* (sept sur treize).

Si la rationalisation des pratiques communautaires conduit à une homogénéisation dans la vision, les valeurs et les objectifs de développement des CLOSM, elle donne aussi lieu à l'élaboration de règles régissant la prise des décisions, concernant, entre autres, le financement des organismes.

1. Participation et financement

Le cœur des ECC est, bien entendu, le financement de projets définis par et pour les communautés francophones en situation minoritaire. Dans le contexte d'une gouvernance locale, le financement constitue un enjeu central, d'autant plus que la mise en place de structures de gouvernance locale accompagne une réduction du financement étatique dont bénéficiera les communautés.

Mais le comble des malheurs, c'est qu'au moment où l'on est en mesure de démontrer clairement des besoins substantiellement accrus, on se bute aux coupures générales du gouvernement (FCFA, 1993).

Un constat en ce sens sera s'appliquera au cas du Nouveau-Brunswick :

Selon l'extrapolation faite à partir des données recueillies auprès de 17 organismes, les dépenses totales des organismes ont augmenté de 4 % entre 1990 et 1998 et ce malgré les coupures. Durant la même période, le financement de base a diminué de 43 % et le financement de projets a augmenté de 13 %. On constate aussi que le nombre d'heures de bénévolat a diminué de 1990 à 1998 parallèlement à une baisse de financement (Frenette, 1998, voir bibliographie dans Archives et documents officiels).

En fait, la participation promue dans le cadre des ECC amène les CLOSM à épauler l'effort de rationalisation des investissements et à gérer la

décroissance, ce que Patrimoine canadien a clairement perçu.

Cette option [les ECC] permet à une communauté de participer directement à la rationalisation des ressources et contribue à son autonomie et à sa responsabilisation (Patrimoine canadien, 1994 : 17).

Patrimoine canadien délègue ainsi les choix difficiles d'allocation des ressources à la communauté, et ce, dans un contexte de restriction budgétaire. La question est de savoir si les CLOSM ont les capacités de gouvernance pour opérer ces choix en toute légitimité. Sinon, des efforts ont-ils été déployés pour les acquérir?

Par ailleurs, la dépendance financière demeure une inquiétude pour les CLOSM. En fait, le financement suscite des préoccupations contradictoires, car, si plusieurs acteurs soulignent l'insuffisance du financement, d'autres mentionnent l'augmentation de la dépendance financière des CLOSM à l'égard de l'État.

L'évaluation récente du programme par des consultants extérieurs montre que beaucoup de groupes clients croient que cette situation [la dépendance financière] doit changer; certains souhaitent même qu'à l'avenir, le programme serve surtout à promouvoir l'autonomie financière des organismes et des associations (Patrimoine canadien, 1994 : 4).

Cette situation de dépendance découle de l'intervention étatique amorcée dans les années 1970 : des préoccupations concernant cet état de dépendance s'exprimaient dès cette époque. Même si on souhaite une intervention étatique qui favorise une plus grande autonomie financière des CLOSM, il semble que la situation à cet égard n'ait pas beaucoup changé en 1997 ou en 2003.

Les communautés francophones et acadiennes du Canada ne sont pas en mesure ni aujourd'hui, ni dans un avenir rapproché, d'assumer l'entière responsabilité de leur développement à même leurs ressources propres (FCFA, 1997 : 7).

Les conséquences d'un retrait ou d'une réduction de l'aide sous l'Entente, [...] seraient désastreuses [...]. En conclusion, cela s'avérerait catastrophique [...] advenant le retrait ou la réduction de l'aide sous l'ECC (Corno, 2003 : 38).

Certains chiffres donnent une idée de l'importance du soutien financier que procure l'État aux CLOSM.

Globalement, 72 % des organismes communautaires sondés croient que le Programme a contribué directement à la préservation des institutions existantes [...] et plus de 60 % affirment qu'il a contribué à les améliorer (ARC, 2003 : 5).

Au Manitoba, les sommes allouées arrivent à financer presque l'ensemble des demandes de financement des activités de programmation, alors que le financement des projets couvre une proportion moins importante des demandes. C'est ce qu'attestent les données de 2002 à 2005 (Procès-verbal du comité conjoint, 2002 à 2005).

La conclusion d'une société conseil dont les services ont été retenus pour vérifier les états comptables du PACLO montre l'importance des fonds consacrés à la programmation :

Une particularité du type de financement généré par ces ententes est que la majeure partie des fonds alloués l'est pour des fins de programmation (c.-à-d. financement de la pérennité des organisations sous contrainte de proposer une programmation en ligne avec les priorités du Ministère et de la communauté) (Progestic international inc., 2001).

Cette société ne manque pas de souligner que ce mode de financement contrarie la tendance constatée dans l'ensemble du gouvernement. La tendance se poursuit néanmoins. Par exemple, dans les Ententes de collaboration 2004-2009 en Colombie-Britannique, 80 % du financement prévu est alloué à des activités de programmation. Dans les ententes de 1999-2004, un minimum de 20 % serait consacré au financement de projet. Dans son évaluation des négociations avec le Patrimoine canadien, la FCFA considère que ce taux plancher constitue une baisse au titre des sommes pouvant être consacrées à la programmation (FCFA, s.d.).

La préoccupation concernant la dépendance financière fait apparaître les limites de l'autonomie des CLOSM. Cela peut sembler contradictoire, car

l'autonomie semble se renforcer en matière de gestion, alors que la dépendance financière s'accroît. Au Nouveau-Brunswick, un consultant pour le Forum du Nouveau-Brunswick, aussi membre du Forum, mentionne qu'il y a une prise en charge accrue du développement grâce à l'ECC, mais que du même coup une dépendance financière s'amplifie.

Il semble qu'en général l'ECC a eu pour effet d'accroître la prise en charge de la communauté et de son développement. Définitivement, l'Entente n'a pas eu d'effet sur l'accroissement de l'autonomie financière de la communauté par rapport aux fonds gouvernementaux (Frenette, 1998).

Il est permis de se demander s'il est possible qu'une prise en charge du développement s'intensifie quand la dépendance financière s'accroît. En fait, on peut supposer que la gouvernance locale a été rendue possible du fait même de cette dépendance financière, qui permet à l'État de mieux encadrer les activités de gestion des CLOSM.

Les CLOSM tenteront de trouver des solutions pour assurer une certaine autonomie en matière de financement. Un député du gouvernement fédéral au Nouveau-Brunswick, qui agit à titre de personne-ressource, propose une approche qui favorise l'autonomie des organismes.

Les argents qui sont octroyés devraient toujours viser à créer l'autonomie chez les groupes subventionnés. Il faut laisser le temps aux organismes subventionnés de faire le travail qui peut s'échelonner sur plus d'une année si on veut atteindre les résultats escomptés (LeBlanc, 2002 : 10).

Reste à déterminer les modalités qui permettraient d'atteindre une telle autonomie financière. Une autre solution proposée vise à contrôler davantage l'enveloppe budgétaire en disposant d'un fonds pour financer des activités récurrentes. Telle sera la recommandation d'un consultant pour le Forum du Nouveau-Brunswick.

Avoir un fonds d'innovation permettant de financer au cours des cinq ans de l'Entente des nouvelles activités lorsqu'elles deviennent récurrentes (Corno, 2003 : 60).

Les activités des organismes bénéficient d'un financement pluriannuel, tandis que les projets sont financés annuellement. Ce qui signifie que les organismes peuvent définir leurs projets sur un horizon annuel dans le cadre des ECC. Certains proposent de prolonger la durée de financement des projets.

On a aussi soulevé le fait qu'il faut planifier longtemps à l'avance [lors de la demande de financement] ce qui n'est pas souvent possible. Pour parer à ce problème on préconise un financement pluriannuel et l'octroi de fonds supplémentaires qui permettraient l'embauche de personnel au sein des organismes qui assurerait une continuité à l'année longue (LeBlanc, 2002 : 20).

En 2005, on cherche à distinguer les types de financement en déterminant un financement applicable au fonctionnement « de base » des organismes et au financement des projets. Jusqu'en 2005, le financement par projet et par programmation, qui s'approche du financement « de base », suivent les mêmes échéanciers et font l'objet de la même procédure. Un financement de base assuré pour les organismes sélectionnés leur permettrait de stabiliser leur existence et d'assurer une planification à plus long terme.

Il [le ministre] a aussi évoqué la nécessité pour les Ministères d'allouer des fonds pour le fonctionnement de base, car le financement par projet uniquement ne peut garantir une continuité et l'atteinte des résultats identifiés par les porteurs de dossiers (Forum de concertation du N.-B., janvier 2005).

Les organismes développent une meilleure compréhension de la comptabilité qui leur permet d'élaborer une argumentation pour obtenir le financement concernant les frais d'administration entourant la mise en œuvre des projets.

Lorsqu'un organisme demande un projet, il ne reçoit pas de financement pour l'administration du projet, selon certains ministères. L'organisme qui reçoit le financement se trouve à financer l'administration du projet. L'organisme sort donc perdant en demandant un projet (Forum de concertation du N.-B., février 2004 : 12).

Une autre stratégie qui sera envisagée vise à diversifier les sources de financement tout en demeurant dans le sillage des fonds du gouvernement.

Il semble que certains ministères provinciaux ne comprennent pas que l'entente est une source de financement parmi plusieurs. On entend souvent des commentaires tels que : « Nous ne finançons pas de coûts de fonctionnement car vous êtes déjà financés par Patrimoine ». Il semble aussi que le gouvernement provincial attend que Patrimoine nous finance et après ils décident s'ils vont nous financer. Est-ce une coïncidence que les dates d'échéances pour les demandes de financement pour la province sont après celles de Patrimoine? (Corno, 2003 : 52).

La diversification des fonds tend à devenir une exigence. Au Manitoba, les organismes doivent faire la démonstration de la diversification de leurs sources de financement (*Procès-verbal, AGA Manitoba*, janvier 1995 : 3-4).

La recherche d'une autonomie financière constitue un enjeu important pour les organismes qui dépendent souvent pour l'essentiel du gouvernement en matière de financement. La dépendance financière apparaît aussi dans le fait que le financement n'est pas assuré, étant assujéti aux aléas politiques et aux orientations des politiques. Bref, la dépendance est accrue du fait que les organismes n'ont pas de droit de regard sur le financement, c'est-à-dire sur les montants ainsi que sur la durée et les conditions du financement. Le fait de ne pas pouvoir compter sur un financement stable de leurs activités empêche les organismes de planifier à long terme. La gestion se fait alors à court terme et se limite aux projets financés.

En 2003, la précarité du financement sera accentuée par le gouvernement qui impose des conditions de financement à très court terme, renouvelables après des périodes de quelques mois. Ces périodes d'incertitude traduisent ici une période de renégociation des ECC, laissant le temps au gouvernement de se repositionner dans ce champ d'intervention.

Voici quelques extraits qui témoignent de cette période d'incertitude au Manitoba.

Malgré que le Comité conjoint recommande un montant global de 100 000 \$ pour la programmation 2003-2004 de l'organisme [...], le ministère recommandera qu'un montant de 57 500 \$ en 2003-2004 soit pour les sept premiers mois de la programmation de l'organisme [...]. Dès qu'une nouvelle entente est conclue et les fonds sont connus, le ministère pourra revoir le financement accordé à la Radio communautaire du Manitoba en vue de recommander des fonds supplémentaires (*Procès-verbal*, comité conjoint MA, 5-8 mars 2003).

Cette situation d'incertitude touchant le financement se prolonge en 2004-2005

Malgré que le Comité conjoint recommande un montant global de 130 000 \$ pour la programmation 2003-2004 de l'organisme [...], le ministère recommandera qu'un montant de 97 500 \$ en 2003-2004 soit pour les huit premiers mois de la programmation de l'organisme [...] (*Procès-verbal*, comité conjoint, 28 février 2004).

Ces périodes de négociation peuvent se prolonger sur plusieurs mois, plongeant les organismes dans une longue incertitude et les empêchant de bien planifier leurs activités et de jouer pleinement leur rôle.

La forte dépendance des CLOSM à l'égard de l'État les conduit à se soumettre à des normes comptables qui sont celles de l'État. Par exemple, comme c'est le cas au sein du gouvernement, il importe de respecter les échéanciers qui ont été fixés dans les prévisions budgétaires, au point où il devient impératif de dépenser avant les dates d'échéance les fonds toujours en caisse au risque de les perdre.

On rappelle aux participants qu'il est important d'utiliser tous les fonds qui leur ont été octroyés avant le 31 mars, sinon ils devront être retournés au gouvernement. Si cela n'est pas possible, il faut absolument faire une entente avec Patrimoine canadien, sinon ces fonds seront perdus pour la communauté (Forum de concertation du N.-B., mai 2003 : 16).

L'État enferme ainsi le secteur communautaire dans une logique comptable stricte. À chaque fin d'exercice, il devient impérieux de dépenser les montants accordés tant pour les services gouvernementaux que pour les organismes communau-

taires. Une course pour mettre sur pied les projets à financer s'amorce alors. Il faut dépenser l'argent pour éviter de le perdre et de donner l'impression qu'on a mal planifié les besoins financiers ou qu'on a eu des difficultés à mettre en œuvre les activités prévues.

La logique bureaucratique conduit à des situations contradictoires : d'un côté, les organismes reçoivent leur financement en retard, de l'autre, ils ne peuvent pas prolonger l'affectation des fonds passé les échéanciers comptables.

On a souligné la lourdeur des processus administratifs et des modalités créant ainsi des retards au niveau de l'attribution des fonds en début d'année fiscale ou encore la non-utilisation des fonds accordés souvent parce que l'approbation arrive trop tard dans l'année fiscale (LeBlanc, 2002 :12).

Ainsi, à partir du moment où les CLOSM acceptent de prendre en charge la gestion des ententes, elles doivent se soumettre à des contraintes administratives qui proviennent des exigences bureaucratiques de l'État.

2. Règles internes de distribution des fonds

Si le financement accordé par l'État engendre des contraintes administratives, la répartition du financement et les conditions pour y accéder, qui relèvent désormais de la régie des CLOSM, font aussi l'objet de certaines exigences. Par exemple, dans le Forum du Nouveau-Brunswick, on limite le financement dit de base aux organismes signataire de l'entente.

Dans la partie financement : [...] Que l'on ajoute la recommandation suivante : « que seuls les organismes signataires de l'entente aient accès au financement de base. » (Forum de concertation du N.-B., décembre 1998).

Seuls les organismes signataires de l'entente peuvent bénéficier d'un financement de leurs activités, sans nécessairement présenter de projets particuliers. Par ailleurs, on vise à éliminer le financement des organismes locaux qui n'ont pas de mandat provincial.

Cette décision a été prise dans un contexte que les membres du comité trouvent de plus en plus difficile de justifier des fonds pour des organismes locaux qui sont en compétition avec des organismes d'envergure provinciale (Forum de concertation du N.-B., février 2004 : 14).

Toutefois, pareille mesure empêche les organismes extérieurs au Forum de tirer avantages des possibilités de financement de leur fonctionnement. Les ECC visent les organismes provinciaux, excluant ainsi les organismes locaux du projet de développement et d'épanouissement de la communauté. Ce qui suppose que la communauté a réfléchi au choix des organismes qui sont censés contribuer au développement de la communauté

Une autre question que le comité s'est posée : qui sont les groupes essentiels au développement de la communauté? Les membres du comité conviennent qu'il faudra que la communauté et le ministère se penchent sur cette question lors de la prochaine ronde de négociations de l'Entente Canada communauté acadienne du N.-B. (Forum de concertation du N.-B., février 2004 : 14).

Il peut sembler étonnant de voir qu'on s'interroge sur ces questions fondamentales dix ans après l'entrée en vigueur des ECC et que, faute de cette réflexion, on écarte néanmoins les organismes locaux. Ce type de réflexion peut cependant être influencé par le gouvernement fédéral, qui peut consacrer des fonds pour étudier le développement d'organismes dans certains secteurs de la communauté. C'est le cas, par exemple, pour le groupe des aînés, qui fait l'objet d'une attention particulière de la communauté et du gouvernement.

[Un membre] explique que la SERF³⁸ a été demandé de prendre un certain leadership dans le dossier d'un regroupement des aînés francophones et qu'elle a relevé le défi. La SERF a reçu du financement du ministère de PCH à cet effet. Une étude a été faite au niveau provincial qui démontre le besoin d'un tel regroupement. Un comité provisoire provincial indépendant de la SERF travaille maintenant sur la vision, les structures possibles, etc. pour un regroupement des aînés francophones (Forum de concertation du N.-B., décembre 1998).

38. Société des enseignants retraités francophones (Nouveau-Brunswick).

Comme nous le voyons, des règles sont définies pour justifier le choix des organismes qui peuvent recevoir un financement. L'extrait précédent montre le rôle que peut jouer le gouvernement dans la création d'organismes communautaires dans des secteurs qu'il juge stratégiques. Il contribue de la sorte à façonner le milieu communautaire et à orienter son développement.

3. Limites de la rationalisation

La mise en œuvre des ECC est l'occasion de planifier le développement communautaire, en élaborant le PDG.

Sans être l'articulation d'un projet de société, le PDG est l'expression des priorités de la communauté acadienne et constitue un guide pour quiconque veut participer à son développement (SAANB, s.d.).³⁹

L'élaboration de ce plan représente un processus qui peut s'avérer assez long étant donné qu'il repose sur des activités de consultations communautaires. L'objectif de la planification stratégique vise à fournir des critères de sélection des projets et des organismes qui contribuent au développement envisagé. L'élaboration du plan doit donc faciliter la prise de décision.

Les ententes offrent aux CLOSM l'occasion de définir et de préciser les objectifs de développement qu'elles se fixent, les moyens qu'elles entendent employer à cette fin et les secteurs de développement qu'elles veulent développer. Bref, elles donnent lieu à une rationalisation stratégique des activités communautaires⁴⁰.

Cependant, les efforts de rationalisation déployés dans la première phase paraissent insuffisants du point de vue du gouvernement. Le risque qu'il y a à laisser la communauté procéder à sa propre planification est que les organismes sont réticents à effectuer une véritable sélection. De fait, le PDG donne lieu à une liste d'objectifs et de pro-

39. Titre : *Le Forum de concertation des organismes acadiens et le plan de développement global de l'Acadie du Nouveau-Brunswick*.

40. Par rationalisation stratégique, nous entendons les activités qui visent à préciser les objectifs à atteindre et les moyens envisagés à cette fin.

jets où presque tous les organismes et les projets communautaires peuvent remplir les critères de priorité. Le PDG est trop vague et peut difficilement servir d'appui à la sélection des projets et des organismes financés.

Les plans de développement globaux des communautés [...] sont vastes. En conséquence, pratiquement tous les projets ou programmes peuvent être jugés admissibles au financement, offrant aux comités responsables de formuler les recommandations de financement, peu d'assises sur lesquelles fonder leurs décisions (Patrimoine canadien, 2003).

Les efforts de rationalisation au sein des communautés découlent des exigences de rationalisation au palier fédéral et au Programme d'appui aux communautés de langue officielle. On recommande de préciser les indicateurs permettant de vérifier si les objectifs ont été atteints.

Il faut définir clairement les résultats escomptés. [...] Il importe donc que le Ministère précise les résultats escomptés du Programme en tenant compte des ressources disponibles (Bureau du vérificateur général, 2001).

Les objectifs du Programme d'appui aux communautés de langue officielle sont généraux, offrant une certaine souplesse pour répondre à des priorités et à des enjeux qui varient d'une communauté à l'autre. Cependant, les résultats du Programme et les indicateurs de performance n'ont pas été clairement définis. Il a donc été difficile d'évaluer dans quelle mesure les objectifs du Programme ont été réalisés (ARC, 2003 : 5).

Selon la vérificatrice générale, des lacunes importantes entachent le processus d'allocation et de répartition des fonds. Ce manque de précision dans les critères d'allocation peut permettre l'instauration d'un certain arbitraire. Une proportion importante des fonds seraient attribués sans vérifier si les projets financés permettent d'atteindre les objectifs de développement ou si les critères de financement ont été respectés.

Lacunes importantes dans l'évaluation des projets. [...] pour 9 millions de dollars (33 %) des 27 millions de dollars de dépenses soumis à notre vérification en 2000-2001, l'évaluation des projets, par le Ministère, présentait des lacunes importantes.

- 1) les formulaires de demande généraux n'étaient pas remplis et les demandes reçues étaient incomplètes
- 2) les résultats prévus n'étaient pas énoncés dans les demandes
- 3) il n'y avait aucune indication au dossier que le Ministère avait tenu compte des critères d'admissibilité lors de la prise de décision (Bureau du vérificateur général, 2001).

Devant l'incapacité de déterminer la motivation des décisions ou le pourcentage du financement accordé aux organismes, il devient difficile de s'assurer de la légitimité et du bien-fondé des décisions.

[dans] la plupart des dossiers, [...] le niveau de financement n'était pas justifié de façon adéquate. Nous avons remarqué que les montants octroyés variaient de 27 % à 100 % du montant demandé, sans qu'il n'y ait aucune justification au dossier (Bureau du vérificateur général, 2001).

Rien ne permet de déterminer si des situations de conflit d'intérêts prévalaient chez les décideurs.

[...] dans la majorité des dossiers qu'ils ont examinés, [...] il n'y avait rien qui permettait de fournir l'assurance qu'aucun membre du comité conjoint n'était en conflit d'intérêts, lorsque ce dernier recommandait au Ministère le financement des organismes (Bureau du vérificateur général, 2001).

Dans ce contexte, les organismes les mieux placés dans les réseaux sont favorisés dans l'attribution du financement.

Les fonds dont dispose l'entente sont mal distribués [...]. L'influence du poids historique dans les allocations de fonds doit cesser. Il n'y a pas de raison pour qu'un organisme reçoive plus de 25 % de l'enveloppe alors que d'autres tout aussi importants pour le développement en reçoivent 3 %. De plus on ne tient pas compte des efforts d'autofinancement que font certains organismes. Nous considérons illogique que des organismes soient financés à 100 % par l'entente alors que l'on exige un pourcentage d'autofinancement de d'autres (Corno, 2003 : 56).

Des organismes jouiraient ainsi de droits acquis en matière de financement.

D'abord, que l'on enlève les droits acquis et qu'on évalue les dossiers au mérite. Qu'on établisse des critères stables qui s'appliquent à tout le monde plutôt que de les appliquer selon le dossier (Corno, 2003 : 61).

L'imprécision en matière de décision concernant le financement des organismes et des projets peut ainsi donner lieu à des pratiques jugées arbitraires, rendant ainsi difficile de légitimer les décisions. Il est étonnant de voir cette situation perdurer jusqu'en 2003, sachant que les CLOSM ont pris le virage de la gestion axée sur les résultats dès 2000 pour permettre, entre autres, de déterminer si les résultats ont été atteints.

Les exigences de la gestion axée sur les résultats ont un effet direct sur la mise en œuvre des ECC à l'échelle des communautés, car les « indicateurs de performance » doivent se mesurer sur le terrain, là où précisément œuvrent les acteurs communautaires. Ce sont eux qui doivent évaluer sur place l'atteinte des résultats de même que les besoins auxquels ils doivent répondre.

Que la communauté acadienne du N.-B. entreprenne une activité d'identification de ses nouveaux besoins en permettant aussi de préciser ses attentes. Pour ce faire, il est stratégique d'en arriver à un consensus sur les priorités à retenir à l'intérieur du PDG de l'Acadie du N.-B. Dans son état actuel, sa mise en œuvre intégrale est quasi impossible (Corno, 2003 : 4).

Dans l'établissement des ententes de collaboration pour la période 2004-2009, le virage de la gestion axée sur les résultats s'est bel et bien opéré.

Pour rendre compte de la progression vers ces résultats, Patrimoine canadien doit se référer au Cadre de gestion et de responsabilisation axé sur les résultats des Programmes d'appui aux langues officielles. [...]. Le gouvernement du Canada travaille à l'élaboration d'indicateurs de vitalité des communautés (Patrimoine canadien, 2005, *Ententes de collaboration* : 26).

Pour mesurer les résultats, on parle maintenant d'établir des indicateurs pour évaluer l'impact des activités sur la vitalité des CLOSM. Pour ce faire, trois processus d'évaluation sont prévus dans les nouvelles ententes de collaboration :

L'évaluation du rendement se fait à trois niveaux : l'évaluation annuelle des extrants par les organismes recevant des fonds de la Collaboration avec le secteur communautaire; l'évaluation du présent Accord dans le cadre de l'évaluation nationale des progrès accomplis par la Collaboration avec le secteur communautaire en 2007-2008; et l'évaluation du programme, qui aura lieu en 2008-2009 (Patrimoine canadien, 2005, *Ententes de collaboration* : 26).

Dans l'Entente de collaboration conclue avec le Manitoba pour la période 2004-2009, les indicateurs de la vitalité sur lesquels on souhaite avoir un effet ont été précisés :

- Un maintien du pourcentage de personnes de langue maternelle française;
- Une stabilisation du pourcentage de francophones parlant le français le plus souvent à la maison;
- Une amélioration dans la consommation de produits, de services et d'activités francophones;
- Une augmentation de produits, de programmes, de projets et de services disponibles en français;
- Un renforcement des structures, des organismes et des groupes qui appuient le développement de la communauté francophone;
- La présence de partenariats durables au sein de la communauté (SFM, 2004, *Plan global de la communauté francophone du Manitoba 2004-2009*).

Dans cette nouvelle phase, on tente donc de déterminer l'impact des ECC sur les CLOSM.

4. Critères de décision et transparence

La rationalisation stratégique des activités communautaires et des orientations que prend le développement communautaire accompagne donc l'implantation de structures de gouvernance horizontale. La capacité de prendre des décisions légitimes prendra appui sur une telle rationalisation des activités.

Le comité a analysé les demandes de financement et a fait ses recommandations pour le financement 1999-2000 en utilisant les outils qui lui étaient disponibles, dont le PDG. Selon [un fonctionnaire], le travail du CEDF serait plus facile si la communauté précisait davantage ses priorités (Forum de concertation du N.-B., novembre 1999).

La légitimité des décisions prises en matière de financement est cruciale pour la légitimité de l'ensemble des ECC. Elle repose notamment sur des décisions fondées sur un plan qui précise des objectifs et des moyens explicites de les atteindre. Cela est vrai autant dans une perspective nationale que locale. On reproche par exemple à Patrimoine canadien le manque de légitimité et de précision de ses décisions de financement. Ce qui crée une apparence d'inégalité régionale, certaines régions étant plus avantagées que d'autres.

Patrimoine canadien, dans le dossier des ententes, n'a pas oeuvré selon un canevas précis. Les conditions et les opportunités ont été offertes différemment d'une région à l'autre, répondant à l'un que la requête était irrecevable tandis qu'aucune résistance n'était manifestée à l'autre. On se retrouve dans un premier temps avec des tensions inter-régionales. Les règles du jeu pour la négociation des prochaines ententes en 1999 doivent être connues et doivent être les mêmes partout au pays (FCFA, 1997 : 11).

L'existence de règles claires et leur observation dans les décisions deviennent essentielles dans l'allocation des fonds. L'extrait ci-dessous montre l'importance de se doter de critères clairement établis pour fonder les décisions en matière de financement à l'échelle provinciale.

Le Comité a analysé chacune des demandes de projet en fonction des critères d'admissibilité, des objectifs du programme et du cadre de gestion et de responsabilisation des Programmes d'appui aux langues officielles. En fonction de l'ECC francophone du Manitoba, toute demande de financement, soit pour une programmation ou un projet, doit répondre aux critères de base suivant : répondre au but de l'Entente ; respecter la vision établie par la communauté dans le PDG ; cadrer à l'intérieur d'au moins une mission sectorielle du PDG ; et s'inscrire dans les orientations stratégiques de la communauté (*Procès-verbal*, comité conjoint MA, 5-8 mars 2003).

Voici quels étaient les critères de financement pour les organismes du Manitoba en 1998 :

- Organismes à portée provinciale
- Porte-parole (représentation et revendication politique)
- Mandat à plus d'un volet

- Représente les intérêts de la collectivité rurale et urbaine
- Impact quant aux grandes orientations de la communauté (*Compte rendu*, Comité de gestion des priorités, septembre 1999 : 1)

Pour le financement des organismes, on privilégie donc les organismes à vocation provinciale, qui ont un effet structurant sur le développement des communautés. Pour le financement de projets (programmation annuelle), les critères sont les mêmes, sauf qu'on ne demande pas à l'organisme qu'il soit un porte-parole.

Nous remarquons que seuls les organismes pourvus d'un mandat provincial peuvent recevoir du financement, tous les organismes qui contribuent au développement à une échelle locale étant dès lors écartés, ce qui élimine du financement des ententes un pan complet d'organismes communautaires œuvrant au développement à l'échelle locale. Il est permis de se demander, ce qui justifie ce critère. Il se retrouve d'ailleurs dans toutes les provinces.

Au Manitoba, on a pris soin de dresser la liste des types de projets qui ne doivent pas recevoir de financement.

- Les contestations judiciaires (référées au programme de contestations judiciaires) ;
- Les célébrations, les fêtes, les soirées sociales et les rassemblements – une exception peut être faite dans le cas d'un rassemblement à caractère provincial ;
- Les plans d'autofinancement et les campagnes de levée de fonds ;
- Le recrutement et les campagnes de membership ;
- Les plans de marketing et les outils de promotion d'organismes ;
- La participation à des comités de travail provinciaux (référé à la Province du Manitoba) ;
- La revendication (relève du financement régulier) ;
- La traduction de documentation (référé au programme d'appui à l'interprétation et à la traduction du ministère du Patrimoine canadien) ;

- L'achat de mobilier ou d'équipement ;
- Les sessions stratégiques d'orientation d'organismes ;
- Les possibilités flagrantes de sources de financement d'ailleurs (*Compte rendu*, Comité de gestion des priorités, septembre 1999 : 2-3).

Certains projets ne sont pas financés parce que d'autres programmes de financement existent. Cependant, d'autres refus de financer les projets suscitent des interrogations. Par exemple, on exclut les fêtes et les rassemblements, qui offrent pourtant des occasions de socialisation, de formation identitaire et de manifestation du sentiment d'appartenance et de création de liens sociaux importants pour les CLOSM. Pourquoi exclure ces projets des ententes ? On ne soutient pas non plus les activités d'autofinancement et de recrutement de membres, alors qu'elles pourraient contribuer grandement à l'indépendance financière des organismes. Ne serait-ce pas là une façon d'encourager la prise en charge financière des organismes, qui est pourtant souhaitée ? Dans le même sens, le dernier point peut se traduire par le refus de financer des projets qui peuvent être financés ailleurs, alors qu'on cherche pourtant à diversifier les sources de financement.

En octobre 1999 au Manitoba, on revient sur la question des critères de financement en posant la question suivante : « Quels critères devra considérer le Comité conjoint dans son analyse d'une demande de financement de projet ? ». On cherche ainsi à clarifier les critères à remplir pour obtenir le financement de projets ou d'organismes.

Chaque demande de financement (financement régulier, programmation annuelle ou projet) doit répondre aux quatre critères d'admissibilité suivants :

- Répondre aux critères de l'Entente Canada-communauté, c'est-à-dire assurer le développement et le plein épanouissement de la communauté francophone du Manitoba ;
- Respecter la vision établie par la communauté dans le plan de développement global ;
- Cadrer à l'intérieur d'au moins une mission sectorielle ; et

- Éviter la liste des types de projets à ne pas financer.

Pour les projets, voici les critères jugés « souhaitables » et leur poids respectif dans la décision finale.

- Respecter au moins une des dix orientations générales établies lors de la première Entente Canada-communauté [...]
- Activités clés des secteurs et des clientèles :
- Étant donné que les activités clés seront revues annuellement par les secteurs et les clientèles, les projets devront cadrer à l'intérieur d'au moins une activité clé énoncée dans les plans sectoriels ou les plans des clientèles. [...]

Facteurs :

- Faisabilité du projet
- Diversification des fonds :
 - Partenariats
 - Possibilité d'autofinancement
 - Confirmation des autres sources de financement
 - Autres sources possibles
- Impact sur la communauté [...]
- Appréciation globale du projet (*Compte rendu*, Comité de gestion des priorités, octobre 1999 : 1-2)

Il est à noter que le dernier point demeure vague et peut donner lieu à une interprétation personnelle.

Par ailleurs, on se demande si la taille des organismes ne devrait pas constituer un critère à considérer, étant donné les exigences qu'impose le fait de remplir un formulaire de demande. Parfois, les petits organismes disposent de peu de ressources humaines, et le seul fait de présenter une demande peut mobiliser une bonne partie du temps du personnel. La taille de l'organisme est jugée suffisamment préoccupante pour que le ministère du Patrimoine canadien en fasse un critère de financement dans la phase 2004-2009 du financement :

[...] le Ministère a adopté une approche de gestion du risque pour évaluer et surveiller les initiatives

et s'assurer que l'approche convienne au niveau de financement, à la taille et à la nature de l'organisme. Le Cadre de vérification fondé sur le risque des Programmes d'appui aux langues officielles prévoit un plan de vérification des bénéficiaires. Certains organismes seront appelés à participer à cet exercice de surveillance (monitoring) (Patrimoine canadien, 2005, *Accord de collaboration avec la C.-B. 2004-2009* : 25).

Ce critère devient si important qu'il donne lieu à un processus d'évaluation, voire de surveillance des organismes assurée par Patrimoine canadien. Il est permis de penser que ce processus vise à s'assurer que les organismes sont aptes à réaliser leurs objectifs, mais il risque d'écarter les organismes de taille plus modeste.

À lire les critères applicables au Nouveau-Brunswick, nous constatons que la capacité de l'organisme est considérée :

Les dimensions [à évaluer] sont : Contribution au plan de développement de la communauté; Plan d'action et résultats concrets; Impact à long terme; Action concertée, financement diversifié; Capacité de l'organisme (Patrimoine canadien, *Critères d'évaluation des demandes de financement, 2005-2006*).

Selon Patrimoine canadien, voici les critères d'admissibilité applicables aux bénéficiaires

[...] les organismes sans but lucratif, rassembleurs des intérêts des communautés minoritaires de langue officielle, dont la mission, le mandat ou la majorité des activités contribuent au développement et à l'épanouissement des communautés minoritaires de langue officielle à l'échelle nationale, provinciale, régionale ou locale (Patrimoine canadien, *Collaboration avec le secteur communautaire*, s.d.).

Les critères d'admissibilité devant guider le financement de projets sont les suivants.

Les décisions en matière de financement sont prises en fonction des fonds disponibles, des priorités, des particularités des ententes négociées et de l'analyse des demandes selon les critères ci-après.

La qualité du plan d'action qui doit comprendre :

- [...] un énoncé clair des résultats escomptés avec les indicateurs de rendement pour toute la durée de l'investissement;

- les liens entre les activités proposées et les objectifs et priorités du volet Vie communautaire;
- les liens entre les activités proposées et les priorités de développement découlant des ententes de collaboration avec les communautés, s'il y a lieu;
- un échéancier de mise en oeuvre;
- un budget [...].

L'efficacité du plan d'action [...].

La contribution à l'accroissement du caractère inclusif des communautés minoritaires de langue officielle.

L'adéquation du budget par rapport aux activités à réaliser (Patrimoine canadien, 2005).

On constate qu'une obligation de résultats pèse sur les organismes et que les activités financées doivent s'inscrire dans le cadre de la planification communautaire.

Toutefois, une société conseil a constaté qu'il était très peu tenu compte des critères pour fonder les décisions de financement :

Quoique des critères d'admissibilité soient mis en évidence dans les nouveaux instruments dont s'est doté le Ministère suite à la formation sur la diligence raisonnable, pour certains centres de responsabilité, rien n'indique aux dossiers que des critères existent ou que les demandes ont été analysées en égard des critères. La vérification a révélé que pour 27 décisions d'accorder du financement (36 % des cas), il n'est pas évident dans les dossiers qu'on a tenu compte de critères d'admissibilité lors de la prise de décision par le Comité conjoint (Progestic international inc., 2001, en ligne).

Si un effort de rationalisation est fait, les critères en découlant sont ignorés lorsque vient le temps de prendre des décisions qui s'appuient sur des motifs susceptibles d'apparaître comme non fondés ou illégitimes.

Le PDG doit servir en principe à faciliter la prise de décision en matière de financement. Dans l'évaluation de la procédure de négociation avec le Ministère réalisée par la FCFA, on mentionne que ce plan a servi dans les négociations, mais que « très peu de communautés rapportent qu'il [le PDG] a été réellement pris en considération par le ministère » (FCFA, s.d.).

En Colombie-Britannique, les critères qui sont pris en compte sont ceux :

1) de la contribution des projets présentés aux priorités et stratégies identifiées dans le plan de développement global de la communauté francophone de la Colombie-Britannique; 2) des disponibilités financières prévues à l'entente Canada-communauté; 3) de la participation de divers intervenants au projet ou de l'appui de divers autres organismes; 4) des objectifs généraux du ministère du Patrimoine canadien en matière de développement des communautés minoritaires de langue officielle (FFCB, 1997 : 8).

Il peut sembler curieux de voir un critère demandant le respect des objectifs du Ministère en matière de développement des communautés après un critère qui exige que les activités financées soient conformes aux priorités et aux stratégies du PDG, ce qui donne à entendre que les objectifs du Ministère diffèrent des objectifs des CLOSM.

Un service communautaire assurant un service de soutien aux femmes a dû cesser ses activités parce qu'il ne respectait pas les critères des ententes. On annonce donc la fermeture du Service Inform'elles en 2004 faute de financement. Voici l'explication que donne le Réseau-femmes de Colombie-Britannique :

L'Entente Canada-communauté du Patrimoine canadien ne finance pas le Service Inform'elles parce qu'il considère qu'il s'agit d'un service qui devrait relever de la responsabilité du gouvernement provincial. Le gouvernement considère, quant à lui, que le service est de compétence fédérale, puisqu'il est offert en français (Réseau-femmes Colombie-Britannique).

On peut lire dans le rapport annuel 2004-2005 de ce Réseau que le service a pu reprendre ses activités grâce à un financement d'un fonds provenant de la société des jeux du gouvernement provincial (*BC Gaming Access Grant*). Pour assurer la pérennité du service, on envisage la création d'une société autonome. Il est curieux de voir qu'un tel service qui, comme le montrent les données de l'organisme, répond bien à un besoin de la communauté francophone n'arrive pas à obtenir un financement dans le cadre des programmes de sou-

tien fédéraux visant les francophones en situation minoritaire⁴¹. Est-ce parce que ce type de service devrait être financé dans le cadre de l'initiative relevant du domaine de la santé ? Il reste que les autorités chargées de la gouvernance communautaire ne prennent pas les moyens d'assurer la transition de ce service qui répond à un besoin, laissant ce fardeau reposer sur les ressources de l'organisme responsable de ce service. Si les ECC ont financé ce service auparavant, on pourrait s'attendre à ce que soit facilitée la transition postérieure à la cessation du financement. Ce qui ressort de ce type de décision est que les ECC semblent favoriser des organismes qui contribuent à la vitalité linguistique et culturelle des francophones plutôt que des organismes, qui, par exemple, fournissent des services sociaux, même si on vise des francophones.

5. Un effort de précision des résultats

Nous l'avons vu, malgré les efforts de rationalisation entrepris pour préciser les objectifs ou les résultats, il demeure que le PDG reste souvent trop vague pour fournir aux décideurs des critères clairs pour opérer des choix. La difficulté de prendre des décisions dans ce contexte apparaît nettement dans l'extrait suivant.

Il mentionne que les dix-sept priorités essentielles du PDG sont d'une largeur telle que si le comité avait seulement utilisé cela pour évaluer les demandes, il n'aurait presque rien pu éliminer. Le travail du comité a donc dû être guidé par le sens des responsabilités de ses membres et leur connaissance de la communauté. Cela a été à l'avantage de certains et au désavantage de d'autres (Forum de concertation du N.-B., décembre 1998).

En 1998, le Forum du Nouveau-Brunswick trouve difficile de légitimer ses décisions de financement en fonction du plan global.

Le défi du Forum est de prendre le PDG, l'outil principal dans l'évaluation des demandes, et d'y cibler des actions concrètes qu'il veut voir appuyées.

41. Dans le rapport annuel 2003-2004 de Réseau-femmes Colombie-Britannique, on mentionne que, entre avril et décembre 2003, le service a répondu à 1 611 demandes d'aide et a rendu service à 268 femmes.

Le comité tripartite recommande au Forum de doter le comité de la prochaine entente d'outils clairs qui lui permettront de faire un travail qui va représenter les désirs des membres du Forum (Forum de concertation du N.-B., décembre 1998).

Si le plan global doit justement permettre de prendre des décisions, on va néanmoins jusqu'à créer un comité des priorités au Manitoba pour définir des critères de décision compatibles avec le PDG.

Mode de fonctionnement du Comité de gestion des priorités

- Le Comité de gestion des priorités doit établir des paramètres qui faciliteront les décisions du Comité conjoint de l'Entente. Il faut créer un barème à partir du plan global en ciblant ce qui est prioritaire.
- Le Comité de gestion des priorités donne des lignes directrices ou des critères au Comité conjoint de l'Entente [...].
- Le Comité de gestion des priorités devrait suggérer au Comité conjoint des critères d'évaluation des projets / demandes afin d'assurer une évolution (Comité de gestion des priorités, Manitoba, juin 1999 : 2).

On crée donc une structure organisationnelle pour pallier le manque de clarté du PDG, qui devait justement servir à orienter les décisions relatives financement. Dans cette imprécision touchant les critères devant fonder les décisions, la réputation ou la connaissance personnelle des organismes prévaudront en matière décisionnelle.

Il recommande au prochain comité d'établir des lignes directrices et de mettre en place des outils pour pouvoir évaluer les demandes en fonction des désirs du Forum. Selon lui, dans la dernière entente, trop de décisions ont fini par reposer sur la connaissance que les membres du comité avaient des organismes ou sur leur bonne volonté (Forum de concertation du N.-B., avril 1999).

Le danger de prendre des décisions sans pouvoir les justifier encourageant à des critères précis, établis dans le cadre de consultations communautaires, est de créer l'impression que l'arbitraire ou les intérêts particuliers ont prévalu dans les décisions de financement.

Il mentionne que le comité a dû prendre des décisions assez difficiles au cours de son mandat, c'est-à-dire de réajuster le financement de certains groupes et de provoquer des changements à l'intérieur des organismes. Il dit avoir trouvé le processus trop arbitraire. Même s'il a beaucoup de respect et d'admiration pour les autres membres du comité, ce sont leurs opinions qui ont fini par mener leurs décisions, ce qui ne devrait pas être le cas (Forum de concertation du N.-B., décembre 1998).

Dans ce contexte, lorsque des pressions s'exerceront pour préciser les « indicateurs de performance », pareille exigence apparaîtra comme une solution permettant de remédier à cette situation au sein des CLOSM.

Dès 2000, les CLOSM sont incitées à prendre des mesures pour respecter les exigences de la gestion axée sur les résultats (GAR). Le virage de la GAR exige des CLOSM qu'elles acquièrent des compétences spécifiques en gestion.

[...] le Conseil de concertation a décidé de former un comité ayant comme mandat de développer un cadre de rendement axé sur les résultats pour le Plan de développement global de la communauté acadienne. Cette démarche a pour but d'aider la communauté à mieux planifier et gérer son développement et à mieux identifier et évaluer les résultats qu'elle cherche à atteindre (Forum de concertation du N.-B., mars 2001).

Les communautés se soumettent ainsi aux exigences de Patrimoine canadien et se conforment aux nouvelles exigences de la gestion axée sur les résultats.

[Un] membre du comité, mentionne que le comité s'est donné comme mandat de définir un cadre de rendement axé sur les résultats qui tienne compte des exigences de Patrimoine canadien et, en même temps, du besoin de planification des organismes pour pouvoir démontrer beaucoup mieux les résultats de leurs actions (Forum de concertation du N.-B., mars 2001).

Les exigences de la GAR supposent pour les organismes communautaires qu'ils revoient les grilles d'évaluation des projets. Cet effort de rationalisation découle des exigences du Ministère : « Révision des grilles d'évaluation de projets et de pondération pour l'allocation des fonds de base

pour être conforme à la diligence raisonnable du ministère du Patrimoine canadien » (FFCB, *Rapport annuel 2000-2001* : 4).

La conformité à ces exigences s'opère donc sous une certaine contrainte, car le Ministère réexamine toutes les demandes pour les soumettre à l'épreuve des exigences applicables à la GAR.

En décembre 2000, on crée le Comité national d'examen des subventions et des contributions pour les Programmes d'appui aux langues officielles pour établir un processus de vérification continue dans le but d'exercer une plus grande diligence raisonnable dans l'examen et l'approbation des subventions et contributions. Ce comité revoit tous les dossiers de financement et formule des recommandations sur tout aspect du traitement des dossiers de subventions et contributions des diverses composantes de programme dans le but d'assurer une interprétation cohérente des modalités, objectifs et critères de programme (Patrimoine canadien, *Rapport annuel 2000-2001*, 2001 : 4).

Ce comité étudie toutes les demandes qui sont présentées au Ministère, bien qu'elles aient été triées auparavant par le Comité conjoint. Au dire de la responsable du Ministère siégeant au Forum, ce type de gestion facilitera le travail, même s'il sera plus laborieux.

Selon la responsable du ministère du Patrimoine canadien, ce projet de gestion axé sur les résultats a pour but de faciliter la tâche des organismes. Cette grille leur permettra d'élaborer leur plan d'action pour l'année et de calculer leur budget (Forum de concertation du N.-B., mars 2001).

Ces efforts de rationalisation se poursuivent tout au long des années 2000. Au Manitoba, on accepte de préciser les résultats.

Recommandation 3 : [...] Que le PDG définisse des résultats plus précis et des mesures de rendements (Bisson, 2003 : 130).

En 2003 au Nouveau-Brunswick, on travaille toujours à définir et à préciser les résultats et les indicateurs de rendement.

L'autre étape qui se déroulera au début de l'année prochaine et pour laquelle on va faire une demande de financement sera d'identifier les résultats que

l'on veut atteindre, comme communauté, à travers le PDG et l'ECC ainsi que les indicateurs de rendement (Forum de concertation du N.-B., mai 2003 : 16).

En fait, il s'agit de s'inspirer du PDG pour prévoir des résultats qui devront être atteints.

Selon la conseillère, la communauté a dans ce plan les éléments pour se développer. Plusieurs choses ont déjà été réalisées. Elle dit que [...] sans tout recommencer, il est possible de transformer ce qu'il y a dans le PDG en résultats (Forum de concertation du N.-B., février 2004).

Plusieurs avenues sont alors envisagées, allant d'une réflexion communautaire en profondeur à un simple travail « cosmétique » :

- retravailler le PDG en consultant les groupes par secteur pour transformer ce qui est dans cet outil en résultats atteignables;
- le problème avec le PDG est qu'il n'est pas organisé en fonction des secteurs d'activités qu'on a; [...]
- le PDG est l'outil privilégié pour réaliser l'Entente;
- Reformuler le PDG en terme de résultats – seulement faire un travail cosmétique, ne pas le refaire au complet. C'est la démarche qui coûterait le moins (Forum de concertation du N.-B., février 2004).

Ce qui ne va pas sans créer des confusions entre les objectifs et les résultats, certains ne voyant pas la différence, comme en témoigne cet extrait.

Elle dit que les groupes se mêlent beaucoup entre les objectifs et les résultats. Entre-temps, elle suggère aux groupes qui veulent de l'information sur la façon de compléter le formulaire de communiquer avec [la] responsable du dossier à PCH (Forum de concertation du N.-B., mai 2000).

Toujours au Nouveau-Brunswick, on profite de l'exercice pour réduire les résultats qui sont visés dans l'ECC.

Comme vous l'aurez sans doute constaté, nous avons réussi à réduire de plus de la moitié les objectifs ou résultats. Le PDG actuel contient 70 objectifs généraux et 170 objectifs spécifiques. Le document révisé comprend 33 résultats stratégiques et environ

150 moyens d'actions (Forum de concertation du N.-B., février 2004).

En 2004, nous sommes loin du discours de la fin des années 1990 tenu par la FCFA et ses associations membres qui refusaient alors que fût réduit le nombre des objectifs de développement communautaire.

Si l'on parle de réduire le nombre de priorités de développement, la FCFA du Canada et ses associations membres se prononceront contre cet appauvrissement du développement des communautés francophones et acadiennes. Nous n'en sommes pas à un stade de développement où il est souhaitable de réduire le nombre et la diversité des initiatives (FCFA, 1997 : 6).

Alors que le PDG et les ECC doivent refléter la vision, les valeurs et les besoins des communautés, la rencontre de l'approche du gouvernement et de celle des communautés dans l'élaboration des ententes et des instruments devant servir à leur gestion peut donner lieu à des divergences au point qu'un décalage semble exister entre le PDG et la vision de la communauté. Il faut alors faire des efforts pour réconcilier la vision de la communauté avec ce plan comme l'atteste l'extrait suivant.

Le Comité de gestion des priorités doit agencer la vision de la communauté avec le plan de développement global (Manitoba, *Compte rendu*, Comité de gestion des priorités, juin 1999).

Il convient de noter par ailleurs le sens dans lequel doit s'opérer la réconciliation de la vision de la communauté et le PDG : il faut adapter la vision de la communauté au PDG, et non l'inverse. Curieusement, la communauté doit ajuster sa vision au plan, document, pourtant, qui doit être formulé expressément la vision qu'a la communauté de son développement.

Ainsi, à la fin des années 1990, deux approches s'appliquent à la planification communautaire : celle du gouvernement, qui cherche à réduire les priorités de développement et celle des communautés. Dans les années 2000, c'est l'approche gouvernementale qui semble prévaloir, manifestation claire du rôle que peut jouer l'État dans la

structuration et l'orientation du développement communautaire.

6. L'acquisition des capacités de gestion communautaire

La gouvernance communautaire des ECC exige des CLOSM qu'elles acquièrent plusieurs types de compétences organisationnelles, à savoir des compétences de gestion et d'administration, de consultation et de gouvernance. Dès la mise en œuvre généralisée des ententes, on savait à Patrimoine canadien que les CLOSM devaient acquérir des capacités de gestion communautaire.

Il faut que ces nouvelles relations [...] reposent au maximum sur la maturité des communautés minoritaires et sur leur capacité d'orienter elles-mêmes leur développement en participant pleinement à la prise de décision les concernant [...] (Patrimoine canadien, 1994 : 9).

Sous le poids des exigences de la GAR, les communautés devront accentuer leurs efforts à cette fin. Or, le virage que prennent le gouvernement et le PALO de la GAR s'est opéré sans que des négociations à cet égard soient entreprises dans le cadre des ECC. Ce virage leur a été imposé alors que les ententes avaient déjà été conclues. On a l'impression que les communautés ont été obligées de s'incliner sans nécessairement avoir acquis les capacités nécessaires.

[...] le Programme a changé «les règles» dans les dernières années. [...] la mise en œuvre au Ministère du cadre de gestion fédéral axé sur la diligence raisonnable et les résultats. Les collectivités furent laissées à elles-mêmes pour comprendre ce qu'on attendait d'elles. Cela se complique du fait que beaucoup d'organismes communautaires manquent de compétence administrative (Corno, 2003 : 43).

On constate que l'approche adoptée de la GAR est celle-là du gouvernement et des ministères.

Ensuite, [un membre] informe le Forum que le Parlement canadien veut savoir de quelle façon les fonds qu'il octroie pour les différents programmes sont dépensés et quels résultats sont atteints avec les fonds que chaque groupe reçoit. Patrimoine canadien, comme les autres ministères fédéraux, devra

dorénavant fournir des rapports en fonction de résultats obtenus (Forum de concertation du N.-B., novembre 2000).

Le Forum du Nouveau-Brunswick se plie à ces nouvelles exigences, tout en prenant conscience que les communautés doivent acquérir un savoir-faire pertinent. Le partenariat devient une façon pour le gouvernement de faire faire son travail par la communauté, qui s'empresse d'accepter et de s'employer à acquérir des capacités de gestion.

En faisant l'analyse des demandes de financement, le CEDF se rend compte que les organismes ne sont pas habitués à présenter leurs demandes en fonction de résultats à obtenir. Le CEDF suggère donc que des démarches soient entreprises pour qu'une collaboration soit établie entre le Forum de concertation et PCH pour que des ateliers soient donnés sur le sujet aux personnes qui préparent les demandes de financement des organismes. Le CEDF croit que l'embauche de la conseillère à la concertation va faciliter cette tâche (Forum de concertation du N.-B., novembre 2000).

La GAR propose d'organiser des séances de formation à l'intention du personnel qui devra adopter cette philosophie de la gestion.

Les sessions de formation se sont déroulées [...]. Soixante-dix-huit personnes représentant quarante-cinq organismes ont reçu la formation. En général, les participants et participantes ont trouvé la formation très pertinente et celle-ci les a aidés à mieux comprendre le concept de la gestion axée vers les résultats (Forum de concertation du N.-B., mai 2001).

Toutefois, de telles compétences peuvent entraver le bon fonctionnement des organismes communautaires qui connaissent un roulement élevé de leurs effectifs.

Le changement de personnel dans les organismes est fréquent et certains requièrent de la formation sur la gestion axée vers les résultats (Forum de concertation du N.-B., février 2004).

Il apparaît ainsi que les ECC favorisent une professionnalisation accrue du secteur communautaire. On doit former des personnes pour mettre en œuvre les ententes. On commence par ailleurs à envisager une certaine rémunération pour les

personnes engagées pour siéger aux comités de décision.

Par ailleurs, on lance une réflexion à savoir si les membres du Comité d'évaluation des demandes de financement devraient recevoir une rémunération, ne serait-ce que symbolique, pour leur travail au sein du comité. Il devient de plus en plus difficile [...] de faire ce travail à titre de bénévole. C'est une tâche exigeante et ingrate qui demande beaucoup de temps (Forum de concertation du N.-B., mai 2001).

Le principe de la rémunération est adopté, car, en 2004 on fixe la rémunération à 200 \$ par jour pour ce travail, somme qu'on peut difficilement considérer comme représentant une « rémunération symbolique ».

Le Comité de renouvellement de l'entente recommande que, dans le cadre de la nouvelle entente, des honoraires de 200 \$ par jour soient accordés aux membres qui siègent au sein du Comité d'évaluation des demandes de financement pour la participation aux réunions (Forum de concertation du N.-B., février 2004).

La discussion qui suit l'adoption de ce principe porte sur le montant global que représente de tels honoraires.

Le président dit qu'il faut réaliser que ce sera au moins 4 000 \$ par année de moins dans l'entente. Mais, selon lui, siéger au CEDF est une grosse responsabilité et demande beaucoup de travail et les membres méritent une rémunération (Forum de concertation du N.-B., février 2004).

La professionnalisation accrue de certaines fonctions exercées dans le cadre des ECC apparaît dans le fait de devoir embaucher au Nouveau-Brunswick une personne-ressource pour mettre en œuvre le PDG. On crée alors le poste de conseillère à la concertation.

C'est en novembre 2000 qu'une ressource humaine est embauchée avec le principal mandat d'assurer la mise en œuvre du PDG, de concert avec les membres du Forum et les bénéficiaires de l'ECC (SAANB, s.d.).⁴²

42. Le Forum de concertation des organismes acadiens et le plan de développement global de l'Acadie du Nouveau-Brunswick.

Dans l'ensemble, la mise en œuvre des ententes a permis aux communautés d'acquérir des capacités de gouvernance et de gestion.

Enfin, la capacité de gestion de beaucoup de collectivités a évolué. Cela n'est pas surprenant puisque la plupart d'entre elles en sont à la deuxième génération d'ententes et ont réussi à employer la structure des ententes pour développer leur capacité de gestion (ARC, 2003).

Nous constatons que la mise en œuvre des ECC ne peut se faire sans la participation des organismes communautaires. Dans ce cadre, ils disposent d'une certaine autonomie, qui concerne au premier chef la capacité de planifier et de gérer les ECC en partenariat avec l'État. S'il est permis de penser que l'État a privilégié cette approche du fait d'une conjoncture de compression budgétaire qui l'a obligé à déléguer à la communauté des tâches qui étaient siennes auparavant, il reste que cette participation rejoint une exigence des communautés. Ce qui accompagne toutefois cette autonomie est un ensemble de tâches administratives que doivent désormais accomplir les communautés. Cette autonomie demeure, somme toute, relative, car la gestion doit répondre à des exigences bureaucratiques imposées par l'État, qui alourdissent grandement cette gestion. Au point où nous sommes autorisé à nous demander si les CLOSM ne sont pas devenues les exécutantes des tâches confiées par l'État et dont les directives émanent de lui.

Par conséquent, si les communautés sont autonomes, il est curieux de voir leur développement prendre des formes semblables, privilégiant généralement les mêmes secteurs d'une communauté à l'autre. Il est vrai qu'il existe une certaine flexibilité qui leur permet de privilégier le financement de projets qui répondent à des choix qu'elles ont faits, mais nous avons vu que les PDG témoignent d'une certaine homogénéité qui reflète une rationalisation et une planification effectuées sous l'influence de l'État dans la mise en œuvre des ententes.

7. Bureaucratie et procédures

La mise en œuvre des ECC s'accompagne de l'établissement de règles de procédure qui vien-

dront, certes, légitimer les décisions, la planification, les consultations, bref, l'ensemble de la gouvernance, mais elles alourdiront du même coup les tâches administratives des organismes communautaires. Notre documentation l'atteste amplement. À l'évidence, nous assistons à une bureaucratisation des pratiques communautaires. Cette charge administrative touche surtout les organismes directeurs des CLOSM.

La gestion quotidienne des ententes implique une charge de travail supplémentaire pour l'organisme désigné. Il faut convoquer, organiser et effectuer les suivis à diverses rencontres (FCFA, 1997 : 5).

Cependant, elle n'épargne pas l'ensemble des organismes communautaires. L'évaluation que fait Corno de l'ECC conclue au Nouveau-Brunswick témoigne de cet alourdissement.

La complexité des formulaires à remplir, les demandes et les rapports exigés, l'obligation de suivre des sessions de formation simplement pour pouvoir soumettre les demandes d'aide financière, la lourdeur et l'inefficacité du programme informatique [...] entraînent de nombreuses frustrations (Corno, 2003 : 53).

À ces tâches routinières s'ajoutent des activités de participation à des études et à des évaluations de Patrimoine canadien qui assurent un suivi des activités des CLOSM par le Ministère, mais qui surchargent le travail de gestion.

La somme de travail que nous devons accorder à notre partenariat avec Patrimoine canadien a pris une ampleur démesurée. Les nombreux sondages, formulaires d'évaluation, rapports minent nos énergies et nous détournent de notre mandat premier. Les ressources humaines dont nous disposons ne permettent pas de bien répondre à toutes les exigences du Ministère. La mise en place d'un financement pluriannuel comme au Conseil des Arts du Canada permettrait de décongestionner la charge de travail et nous permettrait d'assurer une meilleure planification (Corno, 2003 : 53).⁴³

43. Le document de Corno s'appuie sur des entrevues. Le pronom « nous » désigne des personnes qui ont participé à l'étude.

L'ampleur du travail de gestion est telle qu'il semble entraver le mandat premier des organismes, au point de les en détourner. Le financement pluriannuel paraît présenter une solution, de même qu'un financement accru des activités de programmation plutôt que par projet. Ce qui pourrait aussi contribuer à alléger la charge de travail administratif⁴⁴.

Les associations membres de la Fédération nous ont communiqué d'autres raisons pour lesquelles le financement à la pièce, c'est-à-dire uniquement de projets, nuit au fonctionnement des organismes. Beaucoup de temps et d'énergies doivent être chaque fois investis pour poursuivre le développement d'un projet (FCFA, 1997 : 8).

Aussi la lourdeur administrative des ECC est-elle fortement dénoncée :

Une participante dit que, lors de la session de formation à laquelle elle assistait, les organismes ont clairement exprimé leurs inquiétudes face aux nouvelles exigences de Patrimoine canadien et qu'elle aurait souhaité que cette préoccupation soit reflétée dans le rapport de la conseillère (Forum de concertation du N.-B., mai 2001).⁴⁵

À cette critique de la lourdeur administrative vient s'ajouter celle qui souligne les limites d'une approche bureaucratique qui repose sur des critères pouvant difficilement reconnaître la « particularité des demandes ».

Les critiques à l'effet que les formulaires sont trop compliqués et qu'ils ne tiennent pas compte de la particularité des demandes sont revenues au cours de cette réunion comme à plusieurs autres reprises au cours de notre tournée (LeBlanc, 2002 : 16).

Par ailleurs, l'approche bureaucratique s'adapte difficilement au caractère particulier des organismes communautaires

Pour ce qui est des nouveaux formulaires on a mentionné les frustrations qu'ils ont entraînées puisque souvent on ne tient pas compte de la nature des

organismes qui doivent répondre à des questions qui ne s'appliquent pas spécifiquement à leur travail. On a aussi souligné le temps onéreux requis pour remplir les rapports de justifications exigés des organismes, dont plusieurs fonctionnent avec l'aide de bénévoles peu expérimentés dans ce genre de travail (LeBlanc, 2002 : 24).

On mentionne qu'il est difficile de rendre compte du projet ou de l'organisme dans les formulaires prévus par Patrimoine canadien, cette critique rejoignant le constat précédent.

- Le nouveau formulaire fait en sorte qu'on ne peut pas démontrer le dynamisme de l'organisme et ne tient pas compte des préoccupations sociales des organismes.
- Le CEDF ne doit pas seulement accorder des fonds aux organismes mais aussi et surtout mesurer la pertinence que le projet peut avoir dans la communauté. Les descriptions que nous faisons de nos projets n'entrent pas toujours dans les cases qui nous sont proposées dans le formulaire (Forum de concertation du N.-B., mai 2002).

Il ressort que les explications servant à justifier le financement de projets doivent s'inspirer de catégories administratives parfois peu pertinentes pour présenter les organismes communautaires. Par ailleurs, les ECC ont favorisé la mise en place de rapports de partenariat plus formels entre l'État et les CLOSM. Cette formalisation se traduit par l'instauration de mesures de contrôle administratif que doivent appliquer les communautés pour permettre au gouvernement de rendre des comptes concernant les sommes qui ont été versées dans les communautés. Certains bilans montrent les limites d'une telle approche formelle quant au lien de confiance entre l'État et les CLOSM

[...] certains ont souligné que ces formulaires très élaborés et très pointus dans leurs exigences ont créé un climat de méfiance entre le Ministère qui semble devenu soudainement suspicieux vis à vis de groupes qu'on connaissait très bien et dont on valorisait le travail (LeBlanc, 2002 : 24).

La rationalité formelle semble primer sur la connaissance fondée sur des rapports personnels entre les organismes et l'État. L'établissement de règles de procédure bureaucratique mettrait

44. Le financement pluriannuel existe pour le volet programmation (soutien aux organismes), mais le financement des projets se fait pour une période maximale d'un an.

45. Séance de formation destinée à cibler les résultats et consacrée à la gestion par résultats.

en cause la relation de confiance existant entre Patrimoine canadien et les CLOSM.

[...] la relation de confiance entre PCH et les groupes qu'il appuie s'était endommagée sinon rompue puisqu'il faut maintenant tout justifier dans des formulaires qui ne tiennent plus compte des connaissances dont les agents se servaient autrefois pour évaluer les groupes. Plusieurs ont fait mention de la lourdeur administrative et qu'il devient de plus en plus difficile pour des bénévoles de faire face à la complexité du processus (LeBlanc, 2002 : 22).

L'expérience, les liens personnels et la connaissance qu'ont les agents du gouvernement ne peuvent plus servir pour appuyer l'analyse et les décisions. La procédure exige désormais que la motivation des décisions soit désormais justifiée par écrit. Bref, on passe d'une rationalité informelle, fondée sur la confiance et les liens personnels, à une rationalité formelle, fondée sur des critères objectifs.

La formalisation de la procédure de gestion remet en cause les liens personnels qui se sont créés entre les fonctionnaires et les acteurs du milieu communautaire, car ces liens n'ont plus la même importance dans la gestion des ECC. Ce relâchement produit un effort négatif sur la confiance que s'accordent les agents du gouvernement et les représentants de la communauté, ce qui risque de se produire dans les faits par une complexité croissante des relations entre l'État et les CLOSM et une transformation de leurs relations, la confiance s'appuyant désormais davantage sur la procédure administrative plutôt que sur des rapports personnels. Quoiqu'il en soit, le capital social sur ce plan semble insuffisant pour fournir la confiance et les raisons qui permettraient de combler certains besoins de contrôle administratif. Les CLOSM paraissent donc tiraillées entre le besoin de se doter de critères objectifs pour légitimer le processus de gouvernance et la nécessité d'entretenir des rapports personnels qui fournissent la connaissance propre à fonder les décisions. Pour le dire dans les termes de Habermas (1987b), la logique systémique qui tend à se mettre en place entre en contradiction avec le monde vécu des acteurs communautaires et gouvernementaux. Nous retenons également que la participation accrue des organismes commu-

nautaires à la mise en œuvre des ententes a pour conséquence que ces derniers s'insèrent dans des activités administratives de plus en plus exigeantes, au point de sembler les détourner de leur mandat. Derrière l'apparente prise en charge administrative se profile donc une perte d'autonomie.

8. Enjeu de la gestion axée sur les résultats

Dès le milieu des années 1990, on tend à favoriser un investissement qui produit des résultats plutôt qu'assurer la survie des organismes.

[...] il faut de plus en plus rendre compte des dépenses effectuées. Les pressions s'intensifient afin que les programmes gouvernementaux évitent d'entretenir la dépendance. On demande aux programmes de mener à des résultats concrets et mesurables, et donc de subventionner des projets plutôt que de financer uniquement le fonctionnement d'organismes (Patrimoine canadien, 1994 : 5-6).

Même si on dénonce la lourdeur administrative, cette critique n'empêche pas le ministère du Patrimoine canadien, qui suit en cela les exigences du gouvernement, d'accroître les exigences administratives et de resserrer les contrôles bureaucratiques sur leurs activités⁴⁶. Voulant se doter d'un cadre de gestion plus rigoureux, le gouvernement fédéral prend le virage de la gestion axée sur les résultats en 2000. La Direction générale des programmes d'appui aux langues officielles emboîte le pas et, puisque les ECC constituent un programme en partenariat, cela provoque des effets directs sur les CLOSM et sur leurs organismes représentatifs. Le *Cadre de gestion et de responsabilisation des Programmes d'appui aux langues officielles* est élaboré afin que soient précisés les objectifs du programme. Comme nous pouvons le comprendre à la lecture du rapport annuel de 2000-2001 de

46. Rappelons que des pressions ont été exercées notamment par le Bureau du vérificateur général du Canada dès 1996 pour que soit instauré une pratique de gestion axée sur les résultats. Le type de gestion vise à fournir les moyens de vérifier si les objectifs d'un programme ont été atteints en mesurant les résultats concrets de ces derniers (à l'aide d'indicateurs de rendement) (documents se trouvant sur le site Web du Bureau du vérificateur général : www.oag-bvg.gc.ca).

Patrimoine canadien, la modernisation du cadre de gestion traduit en fait un resserrement des mesures de contrôle administratif afin de rendre plus cohérent l'intervention du ministère. Un pas de plus est franchi dans la bureaucratisation du rapport entre les CLOSM et l'État.

Des outils de contrôle administratif sont ainsi prévus à cette fin, dont des guides pour « communiquer aux bénéficiaires les critères utilisés dans l'analyse des propositions » (Patrimoine canadien, *Rapport annuel 2000-2001*, 2001). En 2006, est diffusé sur le site Web de la FCFA un guide destiné à aider les organismes à axer leur gestion sur les résultats (FCFA, 2005).

Cette exigence se traduit par une approche explicite visant la mesure des résultats, ce qui signifie que chaque montant versé doit être justifié dans le respect de ce qui avait été planifié et dans l'atteinte de résultats précis prévus pour chaque projet.

Par ailleurs, le gouvernement fédéral accorde depuis quelques années une importance croissante à la notion de diligence raisonnable et à celle de gestion axée sur les résultats, ce qui a incité PCH à exiger donc plus d'information étayant la façon dont les fonds sont dépensés par les organismes. Les répercussions s'en font sentir à la fois au Ministère et dans les organismes communautaires (ARC, 2003 : en ligne).

De concert avec les organismes communautaires, la FCFA accepte d'adopter le virage de la gestion axée sur les résultats. En 2002, on prend les moyens à l'échelle des CLOSM pour assurer la transition vers ce type de gestion. À cette fin est créé un groupe de travail paritaire.

Le mandat du Groupe de travail est de renforcer de façon permanente les relations de Patrimoine canadien avec les communautés; d'assurer la transition d'une gestion axée sur les résultats et une plus grande prise en charge des communautés; de déterminer une approche plus efficace pour l'évaluation des ententes Canada communautés et d'identifier des stratégies visant le développement à long terme des communautés (Forum de concertation du N.-B., mai 2002).

Notons que la prise en charge par les CLOSM de leur développement ne semble pas entrer en

contradiction avec le renforcement des relations entre ces dernières et l'État.

Au Nouveau-Brunswick, on constate que cette nouvelle approche de gestion et les exigences en découlant, qui se sont ajoutées dans le cadre des ECC, accroissent la lourdeur administrative qui avait déjà été dénoncée auparavant.

[...] la gestion axée sur les résultats semble avoir créé une lourdeur administrative additionnelle pour les organismes (Corno, 2003 : 3).

Au sein du Groupe de travail, les discussions ont porté sur les degrés d'insatisfaction des communautés. Avec les nouvelles consignes par rapport à la diligence raisonnable, les personnes qui étudient les demandes de financement devront y consacrer de 7 à 10 jours pour bien remplir leur tâche (Forum de concertation du N.-B., novembre 2001).

Au Manitoba, le constat est similaire :

Les groupes en général affirment que les procédures administratives et le formulaire du Ministère sont très lourds (Bisson, 2003 : 11).

Presque tous les groupes déplorent la lourdeur des processus administratifs découlant de la diligence raisonnable et de la gestion axée sur les résultats. Les groupes recevant un financement de projets en particulier disent qu'ils doivent remplir beaucoup de papier pour recevoir peu d'argent (Bisson, 2003 : 51).

On compare même la situation actuelle à celle qui prévalait avant la mise en œuvre des ECC et on juge généralement que la situation étant plus enviable auparavant sur le plan de la gestion.

[...] 9 organismes (sur 19) affirment que les anciennes modalités étaient plus simples :

- Avant les ententes, les démarches d'obtention de subvention étaient plus directes.
- Avant les ententes, les modalités étaient plus claires, moins bureaucratiques.
- Avant les ententes, c'était plus simple. Il fallait faire une bonne présentation de la demande et être appuyé par les fonctionnaires responsables (Bisson, 2003 : 54).

Ce type de gestion peut être difficile à appliquer pour des organisations communautaires et suscite

une résistance de leur part. Après la première année d'application des règles de GAR, on demande aux membres du Forum de s'exprimer sur ce sujet (Forum de consultation du N.-B., mai 2002)⁴⁷. Le constat de lourdeur administrative revient :

- On trouve inconcevable qu'on soit obligé de prendre tant de temps pour compléter une demande de financement. On trouve que les exigences sont trop élevées pour le retour qu'il y a. C'est taxant sur les employés et, pendant ce temps, ils ne peuvent pas répondre aux besoins de l'organisme (*Procès-verbal*, Forum N.-B., 10-11 mai 2002).

Dans l'évaluation réalisée par un consultant, qui énumère les trois principales faiblesses des ECC, le virage de la GAR est mentionné.

Les trois faiblesses majeures à l'entente que souligne Corno : 1) financement permet pas de répondre à tous les besoins de la communauté (à 53 % seulement), 2) fonctionnement du comité des demandes (selon le reste du rapport, on comprend qu'il y a un problème de transparence et de partialité) et 3) « le défi pour les organismes de faire le virage vers une gestion axée sur les résultats » (Corno, 2003 : 4).

Les dénonciations de cette situation amorcée en 2002 se poursuivent vainement en 2004 et 2005 :

Dans sa lettre, le [...] et ses membres demandent au Forum de dénoncer publiquement la lourdeur administrative causée, depuis les deux dernières années, par les exigences des programmes de financement de Patrimoine canadien (Forum de consultation du N.-B., février 2004 : 17).

Nous lui avons également parlé de la diligence raisonnable et de la consommation de ressources et de temps que cette mesure exige. Le Ministre a dit qu'il était en faveur de cette mesure, mais a convenu de la nécessité d'uniformiser les formulaires dans les différents ministères et agences (Forum de consultation du N.-B., janvier 2005).

On prend d'ailleurs des moyens pour dénoncer cette approche administrative :

- Le [Conseil provincial des sociétés culturelles] a envoyé une lettre à la ministre Copps la semaine

dernière dénonçant la lourdeur administrative des exigences de Patrimoine et le travail que ça signifie pour nos organismes qui la plupart sont gérés par des bénévoles qui ont été obligés de prendre congé de leur travail pour pouvoir remplir la demande de subvention [...] (*Procès-verbal*, Forum N.-B., 10-11 mai 2002).

Il y a aussi des commentaires positifs, comme celui qui souligne le fait que les fonctionnaires locaux sont sympathiques (ceux-là même qui assistent au Forum), tentant ainsi d'établir une distinction entre les personnes et la procédure.

- Il faut faire la différence; au bureau régional de Patrimoine canadien, on travaille avec des gens sympathiques. Ils ont la bonté de nous aider (Forum de concertation du N.-B., mai 2002).

D'autres apprécient la planification qui permet de rédiger plus facilement les demandes.

- Un membre dit aimer le nouveau formulaire car il aide à prévoir les activités pour la prochaine année (Forum de concertation du N.-B., mai 2002).

Si l'exercice de la GAR demeure exigeant pour les communautés, il semble toutefois qu'il a permis d'offrir de meilleures conditions pour gérer les ECC.

[...] les nouvelles exigences de Patrimoine canadien en terme de gestion axée sur les résultats ont permis à la communauté d'être plus stratégique ce qui facilite beaucoup le travail des membres du CEDF (Forum de concertation du N.-B., février 2004).

Nous pouvons nous demander si la lourdeur administrative et la bureaucratisation représentent le prix à payer pour obtenir une autonomie administrative étroitement encadrée par l'État et un financement étatique aussi important des organismes communautaires.

9. Effet de la bureaucratisation sur l'organisation communautaire

Les répercussions de la lourdeur administrative sont assez importantes pour influencer sur l'organisation communautaire. Par exemple, les organismes dotés de ressources humaines ou matérielles

47. À noter que ceux qui présentent des demandes sans être membres du Forum n'ont pas l'occasion d'exprimer leur point de vue.

plus réduites tendent à être écartés des activités soutenues par les ECC. Ces organismes parviennent plus difficilement à remplir leurs obligations administratives.

La gestion des organismes est devenue plus complexe compte tenu des nouveaux mécanismes de gestion instaurés par les ententes, qui ont exigé une participation accrue à la concertation et à la prise de décision. Sans fonds de base pour assurer leur fonctionnement, sans permanence pour assurer la stabilité et la continuité des opérations, de nombreux organismes n'ont pu participer pleinement au changement et se sont sentis écartés des résultats (FCFA, 1998a).

À titre d'illustration, citons cet extrait d'un cas survenu au Nouveau-Brunswick :

À titre d'exemple, une participante a fait état d'un rapport qui lui a coûté l'équivalent de 1 500 \$ à produire pour justifier une subvention de 5 000 \$ (LeBlanc, 2002 : 16).

La lourdeur administrative de la mise en œuvre des ententes fragilise l'existence des petits groupes.

La bureaucratie à outrance a tué les plus petits groupes de bénévoles, notamment les groupes de femmes (Forum de concertation du N.-B., février 2004 : 13).

Ainsi, l'administration des ECC accaparent des ressources financières qui limitent le financement des projets et des organismes de la communauté.

Nos informateurs estiment généralement que les niveaux de financement sont à peine suffisants pour permettre aux collectivités linguistiques minoritaires de survivre, mais qu'ils ne leur permettent pas de se développer. La plupart d'entre eux expliquent que les fonds disponibles sont limités par des contraintes administratives (il faut administrer l'entente) (ARC, 2003 : 44).

Dans le montant alloué par l'État au financement des activités communautaires, il faudra se rappeler qu'une partie est consacrée à la gestion des ECC, qui était assurée auparavant par l'État. Une part des investissements de l'État dans les CLOSM représente donc un transfert vers la communauté

du coût de l'administration des programmes. Ces sommes sont présentées comme des investissements dans le développement des communautés, mais elles financent en partie des activités administratives qui occupent une place non négligeable dans les mesures devant favoriser le développement des communautés.

Dans la première phase des ententes, le fait que cette gestion communautaire des ententes s'accompagne d'une réduction de l'investissement du gouvernement montre à quel point les CLOSM ont dû faire face à des réductions considérables quant à leur financement. Dans une journée de réflexion à l'amorce des négociations de la seconde phase, la FCFA reconnaît l'importance

[...] d'obtenir les sommes nécessaires pour assurer la coordination de la concertation, la gestion et l'évaluation de l'entente, en plus de la gestion rattachée à la mise en œuvre des plans globaux de développement (FCFA, Journée de réflexion, 1998 : 2).

Mais l'enjeu le plus préoccupant réside sans doute dans le fait que les charges administratives sont telles que les organismes arrivent difficilement à jouer leurs rôles à l'égard de la communauté. Au Nouveau-Brunswick, par exemple, certains membres du Forum expriment des préoccupations à cet égard au sujet du rôle du Forum :

Par ailleurs, il mentionne que certains membres se plaignent, avec raison, que les dernières réunions du Forum de concertation ont surtout été tenues pour traiter de dossiers administratifs et que la concertation est absente (Forum de concertation du N.-B., mars 2001).

Alors que l'administration doit être un moyen pour atteindre une fin, l'ampleur que prennent les tâches administratives en vient à faire de l'administration presque une finalité en soi de la mise en œuvre des ECC, celle-ci se résumant pour certains organismes à la gestion des ECC. Les finalités des organismes communautaires sont détournées vers la gestion des ECC, qui en vient à déterminer lourdement leurs activités. En d'autres termes, l'ensemble des activités communautaires tend à se définir et à se déployer dans le cadre de la programmation

gouvernementale, tant en dépendent leur financement, leur organisation et leur gestion. Le cas du Forum du Nouveau-Brunswick en témoigne :

Actuellement, le Forum a peu de ressources et elles sont concentrées dans la mise en œuvre des exercices de concertation sectorielle pour rencontrer les exigences du PDG et de l'Entente Canada-communauté (Forum de concertation du N.-B., mai 2001).

Plusieurs constats émanant des membres eux-mêmes des communautés font état d'une certaine ambiguïté quant au rôle des organismes communautaires dans le contexte de la mise en œuvre des ECC. Cette ambiguïté apparaît d'abord en ce qui concerne les organismes directeurs des ECC.

Toutefois, la bonne conduite des tâches d'appui à la gestion des ententes a pu avoir comme effet de détourner ses énergies du mandat premier de son organisme, ce qui devenait une autre source de critique de sa performance (FCFA, 1998a).

Au Nouveau-Brunswick, un constat similaire vise l'ensemble du Forum.

Trop de temps a été consacré à expliquer et à faire connaître les paramètres de l'entente et le mode de fonctionnement des formulaires. Bien sûr, l'entente a permis au Forum d'exister, ce qui est positif en soit, mais beaucoup trop d'énergie a été consacrée à l'Entente. En d'autres mots, nous pensons que le mandat du Forum a été un peu détourné et essentiellement axé vers la gestion de l'Entente (Corno, 2003 : 43).

Rappelons d'abord que le Forum existait avant l'entente du Nouveau-Brunswick. Il semble, en outre, qu'une certaine contradiction sous-tend le statut de l'organisme directeur dans les nouvelles structures de gouvernance, qui se trouve écartelé entre un rôle de défenseur des intérêts de la communauté, dont il est le fiduciaire, et un rôle de gestionnaire de programme.

L'organisme porte-parole au niveau provincial est contesté de toutes parts par les associations locales qui le composent. Ces dernières se sentent menacées par l'administration des coupures et remettent en question la crédibilité de l'organisme porte-parole provincial, qui lui se retrouve nécessairement coincé

dans le double rôle de gestionnaire et de bénéficiaire de l'entente (FCFA, 1997 : 11).

En plus de créer un statut privilégié pour l'organisme porte-parole, sa position mitoyenne contribue à l'ambiguïté de son rôle aux yeux de la communauté :

Dans plusieurs provinces, le rôle de l'organisme porte-parole a souvent été remis en question. On avait de lui la perception qu'il est plus riche que la plupart des autres organismes et on en voulait à son financement (FCFA, 1998).

Le fait qu'il gère les ECC et bénéficie de son financement accroît cette ambiguïté. Or, c'est l'ensemble du Forum de concertation qui témoigne d'une certaine ambiguïté dans son positionnement au sein de la société civile :

[...] le Forum de concertation permet aux organismes acadiens d'avoir une position commune sur des enjeux qui touchent l'ensemble de la collectivité acadienne. Par contre, étant né de l'ECC et jouant le rôle de gestionnaire des fonds, le Forum se trouve souvent dans une situation où il doit répondre au nom du gouvernement (Corno, 2003 : 41).

La question posée vise à déterminer si le site du Forum est au service de l'État ou de la communauté ? L'extrait précédent montre à quel point le Forum est associé à l'ECC, car contrairement à ce que mentionne l'évaluateur précédent, sa création est antérieure aux ECC.

Le Forum de concertation des organismes du N.-B. a pris naissance à la fin des années 80. Ses bases ont été jetées le 15 août 1988, alors qu'une douzaine d'institutions et organismes acadiens y signaient un protocole d'appui pour l'enchâssement, dans la Constitution canadienne, de la loi 88 reconnaissant l'égalité des deux communautés de langues officielles du N.-B. (SAANB, s.d.).

Ce n'est que dans les années 1990 que le Forum prend en charge l'élaboration du PDG en lien avec l'ECC (SAANB, s.d.).

L'ambiguïté du rôle et de la position du Forum au sein de la société civile réapparaît dans l'extrait ci-dessous : certains organismes ne se sentent pas toujours bien représentés par le Forum.

Il dit qu'une des premières choses qu'il avait l'intention de dire ce soir c'est que les CPNB [Comité des parents du Nouveau-Brunswick] pensaient sérieusement se dissocier du Forum car actuellement, d'en faire partie leur fait du tort comme organisme. [...] Il se dit préoccupé par le fonctionnement du CEDF – le comité rend un verdict et l'organisme ne peut pas se justifier. Il dit que les CPNB sont en train de s'effriter et ne sont plus capables de porter, au nom du Forum de concertation, tout le dossier de l'éducation. Les CPNB sont en Cour contre le gouvernement et c'est une poursuite qu'ils font en principe au nom de toute la province et du Forum. Il dit que les CPNB ne pourront pas tenir longtemps entre Patrimoine canadien qui leur tire dessus et un Forum qui le défend très peu et qui ne reconnaît pas que c'est une priorité le domaine de l'éducation.

Une discussion s'ensuit. Certains membres auraient apprécié que les CPNB demandent aux organismes de les appuyer dans leurs démarches. On déplore aussi le ton employé et certains considèrent que le Forum n'est peut-être pas l'instance appropriée pour ce type de doléances (Forum de concertation du N.-B., mai 2002).

Cet extrait révèle le cas d'un organisme qui représente un secteur clé de la communauté, à savoir l'éducation, qui n'arrive pas à recevoir le financement nécessaire à son fonctionnement, au point de devoir supprimer certaines activités. Il souligne le fait que les décisions du comité d'évaluation des projets sont insusceptibles d'appel. Il envisage même de quitter le Forum, car il ne sent pas d'appui au sein du Forum. Cet extrait montre le malaise des membres du Forum à représenter les intérêts de certains organismes qui mettent en avant des intérêts généraux, comme l'éducation, dans une position critique vis-à-vis du gouvernement. Dans la discussion, on mentionne que le Forum n'est pas le lieu de telles doléances et on critique le ton employé, comme si l'espace de discussion que constitue le Forum ne pouvait pas être le lieu de contestation et qu'il se limitait à des discussions fonctionnelles (servant à des fins d'administration). L'espace de discussion que constitue le Forum tend à écarter certaines discussions, pouvant déboucher sur la remise en cause des règles de fonctionnement et des choix qui sont faits sur la forme que prend le développement communautaire.

Or, le propre des espaces communicationnels dépourvus de contrainte est, que lorsque les consensus sont remis en cause, les acteurs peuvent ouvrir la discussion sur ce qui crée des divergences et même sur les règles de fonctionnement de cet espace de discussion. Dans un espace de discussion sans contrainte, les conventions, les normes et les règles de procédure peuvent toujours être contestés et faire l'objet d'un débat lorsqu'elles révèlent certaines limites⁴⁸. L'espace démocratique se construit de façon à aménager une place aux organismes communautaires qui représentent certains intérêts de la communauté. Cette place habilite les organismes membres du Forum à s'exprimer non seulement de façon à assurer le bon fonctionnement du Forum, mais également à discuter, s'il le faut, ses règles de fonctionnement.

10. Analyse des données du questionnaire

La mise en œuvre des ECC a entraîné une rationalisation instrumentale des pratiques communautaires, en ce sens que ces dernières doivent de plus en plus s'inscrire dans une rationalité planifiée suivant laquelle les moyens sont définis en fonction des objectifs à atteindre.

La rationalisation qui découle des ententes est perçue favorablement par plusieurs répondants, même s'ils soulignent certaines conséquences négatives. « Une des forces de l'entente Canada-communauté est que ça nous a permis et même forcé de faire un plan de développement global qui nous a donné des outils pour travailler ensemble et se concerter » (entrevue n° 4). Un autre ajoute : « Je pense qu'on a créé des partenariats intéressants. En faisant cela, on a créé aussi des visions communes » (entrevue n° 5). C'est en fonction de cette vision commune qu'il est ensuite possible de définir des objectifs de développement communautaire.

D'autres commentaires sont plus critiques. Le virage de la GAR a contribué à alourdir l'administration communautaire des ECC tout en accen-

48. Nous nous inspirons des travaux de Jürgen Habermas sur l'espace communicationnel (1987b).

tuant l’incertitude liée au financement des organismes : « Maintenant, tout ça a changé. À chaque année, il faut faire ses preuves, soumettre les résultats, refaire la demande, etc. » (entrevue n° 1).

En outre, face au grand nombre de priorités présentées dans les PDG, les CLSOM sont invitées à réduire le nombre de leurs objectifs prioritaires : « Disons qu’on travaille de très près au niveau de l’entente pour s’assurer qu’on a un arrimage des priorités avec les réseaux qui existent. Alors on tente d’établir des priorités à l’intérieur de notre communauté » (entrevue n° 5). Le défi semble ici de procéder à une rationalisation des objectifs qui respecte la présence de plusieurs secteurs et organismes communautaires.

Le tableau qui suit montre que, selon 58 % des répondants, les ECC ont amené les organismes à planifier différemment leurs activités, comparativement à 34 %, qui affirment que les ententes n’ont pas eu cet effet.

Impact de l’ECC sur l’organisation des activités

	Fréquence	Pourcentage
Non	14	34,1
Oui	24	58,5
Ne sais pas	2	4,9
Sans objet	1	2,4
Total	41	100,0

Dans les commentaires, les répondants précisent que l’effet s’est manifesté

- par une rationalisation accrue des activités ;
- par le fait de travailler en partenariat ; et
- par le fait que le financement assure un fonctionnement de base, mais il peut éloigner un organisme de son mandat (en définissant les objectifs selon ceux du Ministère) ;

Nous pouvons constater à l’aide des données ci-dessus que les ECC ont donné lieu à un processus de rationalisation des activités communautaires. En effet, 63 % des répondants affirment que les

ententes ont amené les organismes à préciser leurs objectifs, 58 % disent qu’elles les ont amenés à préciser les moyens de les atteindre et 78 %, qu’elles les ont amenés à établir des résultats mesurables.

Impact de l’ECC sur la précision des objectifs

	Fréquence	Pourcentage
Non	13	31,7
Oui	26	63,4
Ne sais pas	1	2,4
Sans objet	1	2,4
Total	41	100,0

Impact de l’ECC sur la précision des moyens

	Fréquence	Pourcentage
Non	12	29,3
Oui	24	58,5
Ne sais pas	3	7,3
Sans objet	2	4,9
Total	41	100,0

Impact de l’ECC sur l’établissement des résultats mesurables

	Fréquence	Pourcentage
Non	6	14,6
Oui	32	78,0
Ne sais pas	2	4,9
Sans objet	1	2,4
Total	41	100,0

Nous avons voulu savoir si la rationalisation s’opère en fonction d’exigences fixées par le gouvernement et d’occasions offertes par celui-ci ou si elle découle des besoins de la communauté. Il est à noter que 59 % des répondants affirment que leurs organismes définissent leurs objectifs à la lumière des programmes gouvernementaux, comparativement à 29 %, qui disent qu’ils ne le font pas du tout ou qu’ils le font un peu. En somme, 76 % estiment que les organismes le font au moins un peu.

Degré d'impact du gouvernement sur la définition des objectifs

	Fréquence	Pourcentage
Pas du tout	5	12,2
Un peu	7	17,1
Passablement	7	17,1
Beaucoup	17	41,5
Totalement	4	9,8
Sans objet	1	2,4
Total	41	100,0

Par ailleurs, 85 % déclarent que leurs organismes définissent (totalement ou beaucoup) leurs objectifs en fonction des besoins de la communauté, comparativement à 7 %, qui disent qu'ils ne le font pas du tout ou qu'ils le font un peu.

Impact des besoins de la communauté sur la définition des objectifs

	Fréquence	Pourcentage
Pas du tout	1	2,4
Un peu	2	4,9
Passablement	3	7,3
Beaucoup	19	46,3
Totalement	16	39,0
Total	41	100,0

Les organismes tendent donc plus à définir leurs objectifs en tenant compte des besoins de la communauté. Cependant, ils font preuve d'un certain opportunisme en tentant de saisir des occasions de financement présentes au sein des programmes gouvernementaux. Les organismes en viennent peu à peu à orienter leurs activités en fonction des objectifs des programmes gouvernementaux, tout en étant sensibles aux besoins des communautés.

11. Gestion et capacité

La prise en charge par les CLOSM de responsabilités administratives dans la mise en œuvre des ECC soulève la question des capacités communautaires. Nous avons demandé aux répondants quel degré de compétence les communautés pos-

sèdent pour gérer les ententes : 66 % pensent que les communautés sont assez ou très compétentes ; 27 % disent ne pas le savoir et 7 % jugent qu'elles ne sont pas assez compétentes.

Degré de compétence de la communauté sur la gérance de l'ECC

	Fréquence	Pourcentage
Pas assez	3	7,3
Assez	7	17,1
Très compétentes	20	48,8
Ne sais pas	11	26,8
Total	41	100,0

Parmi les commentaires des répondants, on mentionne

- qu'il faudrait surtout plus de ressources ;
- que les communautés sont autonomes et qu'elles n'ont pas besoin de l'État pour définir leurs besoins, alors qu'un autre pense, au contraire, que les fonctionnaires possèdent l'expertise nécessaire pour prendre les décisions relatives au financement ;
- que les communautés planifient leur développement.

La compétence ne semble pas constituer un problème pour les répondants. Il semble que les communautés aient été préparées pour gérer les ECC : 63 % des répondants affirment qu'elles étaient assez ou très bien préparées, comparativement à 10 %, qui disent qu'elles ne l'étaient pas assez ; 27 % avouent ne pas savoir.

Degré de préparation de la communauté sur la gérance de l'ECC

	Fréquence	Pourcentage
Pas assez	4	9,8
Assez	11	26,8
Très compétentes	15	36,6
Ne sais pas	11	26,8
Total	41	100,0

Plusieurs des commentaires mentionnent des activités de formation, l'expérience des organismes ou les activités de concertation pour expliquer la préparation des communautés. Cette préparation ne semble pas renvoyer à des activités d'aide conseil ou d'aide technique qui auraient été prodiguées dans le cadre des ECC. 76 % des répondants déclarent ne pas avoir reçu d'aide conseil ou technique dans le cadre des ECC, ce qui semble contredire les extraits de documents présentés plus tôt.

Est-ce que dans l'ensemble les ECC permettent aux communautés de mieux organiser leurs activités ? 54 % croient que oui (suffisamment ou beaucoup), comparativement à 27 %, qui pensent le contraire ; 15 % disent ne pas savoir. En entrevue cependant, nous avons entendu un autre son de cloche. Un répondant fait la remarque suivante : « Les demandes sont tellement complexes et ardues et longues et pénibles que pour des gestionnaires qui ont des formations en gestion, c'est mieux que des bénévoles qui n'ont pas de formation, même si, apparemment, les bénévoles reçoivent une formation » (entrevue n° 1). Cet extrait d'entrevue donne à entendre qu'on préfère confier l'évaluation des projets à des fonctionnaires plutôt que de devoir acquérir les capacités communautaires requises pour exercer ce pouvoir.

12. Conclusion

La mise en œuvre des ECC s'accompagne d'un effort de rationalisation stratégique des pratiques communautaires, lesquelles doivent désormais se définir en fonction d'une vision, d'objectifs et de moyens explicites. Cette rationalisation tend à fonder la légitimité des décisions qui sont prises dans le cadre des ententes. Cependant, elle entre en conflit avec une façon de fonder ses décisions sur des rapports personnels qui se tissent dans les réseaux communautaires. Ses rapports personnels apportent la connaissance qui fait défaut dans l'exercice de rationalisation pour fournir la motivation des décisions. Or, cela ne va pas sans soulever l'enjeu de la légitimité des mécanismes décisionnels qui se mettent en place dans le cadre des ententes. Plusieurs observateurs soulignent l'apparence de

conflit d'intérêts qui entoure les processus de prise de décisions et d'allocation de fonds. La nature des relations personnelles entre les membres des organismes tend à orienter les décisions.

La gestion des ECC exige des organismes des capacités qu'ils doivent acquérir s'ils en sont démunis. La lourdeur administrative qui découle de la mise en œuvre des ententes produit un effet sur les petits organismes qui n'ont pas les ressources ou les capacités nécessaires pour remplir les exigences administratives du programme. Cela tend à les écarter des ECC qui sont, par ailleurs, prévues pour les organismes provinciaux. Les ententes ont donc des répercussions sur l'organisation de la société civile. Nous pouvons même constater un effet pervers de sa mise en œuvre : alors que les ententes et le plan de développement global qui en découle doivent refléter l'orientation que doit prendre le développement communautaire, par un curieux effet de renversement, on en vient à vouloir adapter le développement des communautés aux structures et aux plans qui sont mis en place dans le cadre des ententes. Comme si les moyens et les finalités s'étaient inversés.

Chapitre 6

Capital social et ententes Canada-communautés

1. Réseaux

1.1 Concertation, coordination et capital social

La mise en place de structures de gouvernance communautaire marque un tournant dans la façon dont les organismes tissent des liens entre eux. Dans le cadre des ECC, ils doivent s'appuyer sur leurs liens, ou les développer au besoin, pour élaborer le PDG et assurer la gouvernance communautaire. Ils doivent désormais s'entendre sur l'orientation que doit prendre le développement de leur communauté de même que sur les modalités de la gouvernance qu'ils exercent. La concertation entre les organismes apparaît même comme un objectif recherché par Patrimoine canadien dans le cadre de la nouvelle approche gouvernementale. On déplorait d'ailleurs le manque de concertation entre les organismes au début des ECC.

Beaucoup jugent également que la communication entre les groupes fait défaut. Le partage de ressources et la concertation au niveau de la communauté donnent peut-être d'heureux résultats mais, jusqu'à maintenant, ces activités n'étaient pas jugées prioritaires et les organismes subventionnés n'étaient guère encouragés à s'y engager (Patrimoine canadien, 1994 : 4).

Le tournant opéré par les communautés dans le cadre des ententes se traduit par une concertation accrue des organismes qui doivent désormais s'entendre sur une façon de définir le plan de développement et sur les mécanismes de décision en matière de financement. La gestion de l'ECC reposant sur les communautés apparaît comme l'occasion non seulement de développer une concertation entre les organismes, mais aussi de créer des espaces de discussion dans lesquels tous les organismes

qui participent au développement et à l'épanouissement de la communauté ont la possibilité de se prononcer.

Presque dix ans après la mise en œuvre des ECC, l'objectif de la concertation semble atteint.

Une étroite collaboration et un réel partenariat ont été constatés entre les organismes membres du Forum de concertation et Patrimoine canadien (Corno, 2003 : 5).

Notons ici que la concertation touche également les relations entre l'État et les organismes. À mi-chemin, soit en 1998, on reconnaît l'importance de la concertation, mais il reste du travail à faire pour réduire les tensions présentes au sein des communautés.

La concertation entre les organismes est d'importance capitale. Elle doit mener vers une plus grande prise en charge de la communauté. La concertation a été difficile à mettre en place, car il a fallu apprendre à travailler ensemble et de façon synergique. Des tensions existent encore au sein des communautés, c'est un aspect majeur sur lequel il faut continuer à travailler (FCFA, 1998a : 1-2).

Cet extrait montre que, pour les organismes communautaires, la concertation va de pair avec une plus grande prise en charge des communautés.

Les ECC ont amené les organismes à travailler ensemble dans un cadre formel et à développer des liens de travail pour orienter et établir le développement de la communauté.

Le Forum a été financé par l'Entente et donc, tout ce qu'on a accompli lors de nos rencontres est grâce à l'Entente. Sans l'Entente, les associations ne se seraient probablement pas réunies autour d'une même table pour concerter et développer le PDG.

Nous n'aurions pas l'esprit de partenariat et de concertation que nous avons maintenant. Nous n'aurions pas eu de moyens de discuter ensemble des enjeux de l'Acadie et des dossiers qui nous touchent (Corno, 2003 : 42).

Cette concertation est étroitement liée à l'exercice de la planification de la communauté. À partir du moment où les organismes doivent prendre des décisions concernant le financement de leurs activités, ils doivent alimenter une réflexion sur les orientations de leur développement et élaborer la vision du développement qu'ils veulent. Parce que ce processus doit être représentatif de l'intérêt général de la communauté, cette exigence constitue le point de départ de la concertation entre les organismes. La FCFA et ses partenaires font le lien entre concertation, capacité de prioriser et autonomie.

De plus, la concertation s'est élargie et la communauté a dû prioriser parmi ses priorités de développement. Le fait que ces discussions et les décisions qui en découlent se soient déroulées au sein même des communautés constitue un changement important qui entraîne une démarche vers une plus grande prise en charge (FCFA, 1998a).

On reconnaît que les ECC ont favorisé une meilleure concertation entre les organismes et même entre les organismes et l'État.

Quant à la concertation, qu'elle se fasse entre le ministère du PCH et les organismes communautaires ou encore entre les organismes eux-mêmes, on a affirmé qu'elle s'est améliorée depuis la signature des ententes. La concertation est meilleure qu'avant parce qu'elle s'est élargie à de nouveaux acteurs impliqués dans le développement des communautés, et aussi parce qu'elle s'est formalisée (FCFA, 1998a).

Un effet pervers vicie toutefois ce rapprochement entre les organismes communautaires sur le plan de l'espace de discussion. La gouvernance fondée sur les réseaux existants au sein des communautés révèle une limite de la gouvernance communautaire en ce qui a trait à la liberté d'expression dont les individus ont le sentiment de jouir dans les espaces de discussion.

Les mécanismes régionaux supposent généralement des réunions annuelles organisées par les organismes de référence. Ces derniers ont le plus souvent le sentiment que la procédure est efficace, tandis que d'autres sont moins convaincus, signalant l'hésitation des organismes communautaires à partager tout à fait librement avec les autres et à exprimer des opinions divergentes dans la crainte de voir leur financement réduit (ARC, 2003 : 31).

Ainsi, le risque que leur financement soit réduit peut décourager certains organismes à exprimer ouvertement leur point de vue dans les enceintes de gouvernance et de consultation. Ce phénomène traduit les limites de l'espace de discussion au fondement de la gouvernance communautaire. Il semble que les règles de procédure décisionnelle établies ne soient pas à l'abri des rapports personnels pouvant se tisser dans les CLOSM. Si des désaccords surviennent entre les organismes, de telles mésententes peuvent compromettre les chances des organismes d'obtenir un financement, puisque ce sont ces organismes eux-mêmes qui déterminent l'allocation des fonds.

Par ailleurs, même si la communauté semble témoigner d'une plus grande cohésion organisationnelle, cette solidarité n'empêche pas certains ratés entre le gouvernement et les communautés sur le plan de la concertation et du partenariat. Ces déficiences témoignent et rappellent le fait que le gouvernement a son propre programme d'action politique et qu'il choisit parfois de contourner la communauté. Par exemple, au sujet de l'évaluation faite des ECC par Patrimoine canadien en 1997, la FCFA mentionne le manque de partenariat :

Les événements entourant la distribution du rapport d'évaluation des ententes ont engendré la perception, chez plusieurs de nos associations membres, que le ministère du Patrimoine canadien poursuivait des objectifs qui lui étaient propres, qu'il avait déterminé des orientations que nous ne connaissions pas et qu'il avait l'intention de réaliser son plan d'action sans même obtenir notre assentiment. Certains s'inquiètent du fait que le ministère semble avoir perdu de vue les objectifs réels du programme qui nous dessert, en continuant de vouloir nous imposer une décroissance qui affaiblit notre développement de façon globale (FCFA, 1997 : 2).

La FCFA ne manque pas de rappeler au gouvernement les principes du partenariat qui sont à l'œuvre dans l'esprit des ententes.

En résumé, la démarche de consultation au sujet de ce rapport d'évaluation, tant la distribution que la définition des concepts et des indicateurs d'évaluation, doit impliquer la pleine participation de l'autre partie signataire et partenaire de l'entente (FCFA, 1997 : 2).

Ce qui n'empêche pas Patrimoine canadien de privilégier une approche unilatérale en d'autres occasions, comme tel a été le cas en 2004 :

Aussi la Ministre de Patrimoine canadien [...] a annoncé, en août dernier, la tenue d'une vaste consultation des communautés, à travers le pays [...] à Moncton, 37 personnes ont participé à cette consultation sur les stratégies d'appui, dont une vingtaine provenant des organismes membres du Forum de concertation. Nous n'avons eu aucun contrôle sur les invitations qui ont été lancées. [...] Cette consultation se situait dans le processus de renouvellement des «collaboration» (Forum de concertation du N.-B., janvier 2005).

Ironiquement, le Ministère cherche ainsi à connaître les valeurs et les principes des communautés pour mieux travailler en collaboration.

Pour en revenir à la consultation du 1^{er} décembre, un guide délibératoire avait été conçu, à l'automne, dans le but d'encadrer un dialogue avec les communautés. Le code délibératoire n'est pas très connu, mais vise à recueillir les valeurs, les principes qui doivent guider les relations entre PCH et les communautés et de bâtir un consensus autour d'un mécanisme de collaboration (Forum de concertation du N.-B., janvier 2005).

En mai 2005, la représentante dresse un bilan de cette consultation : on réaffirme alors le sens du concept de partenariat et l'importance de la participation.

On a retenu que les organismes veulent être traités comme des partenaires et non comme des clients. La direction de Patrimoine canadien est satisfaite des consultations et de la forme de collaboration qu'on veut établir. De plus, il est clair que la communauté doit participer (Forum de concertation du N.-B., 6-7 mai 2005).

La concertation se bute parfois à certaines limites entre les organismes, surtout quand on souhaite entreprendre une action concertée pancanadienne. Le passage qui suit semble donner à entendre qu'un manque de solidarité interprovinciale existe entre les organismes qui auraient pu s'opposer en bloc à la réduction des financements des ECC :

Nous savons que certains acteurs ont accepté de signer une entente Canada-communautés malgré le fait que celle-ci envisageait une décroissance progressive des fonds de programmation au profit des fonds de projets spéciaux (FCFA, 1997 : 8).

En fait, si les ententes semblent avoir favorisé la concertation des provinces, elles paraissent reproduire la compétition et les rivalités des francophonies à l'échelle du pays. Nous pouvons voir où s'arrête la concertation et où commence la compétition. Comme le montre l'extrait qui suit, l'allocation des sommes est considérée comme un jeu à somme nulle : les gains des uns signifient la perte des autres.

À l'échelle nationale, l'entente est considérée comme la cause des tensions internes entre les vingt-deux organismes, qui ont tendance à considérer la procédure de financement comme un jeu à somme nulle où les acquis des uns sont les pertes des autres (en termes de financement) (ARC, 2003 : 34).

Une prise de position du Forum du Nouveau-Brunswick concernant l'augmentation de l'investissement dans les provinces ayant besoin de rattrapage s'inscrit dans cette logique :

Que le Forum de concertation des organismes acadiens du N.-B. accepte l'offre de 50 % d'augmentation de l'enveloppe de l'ECC acadienne du N.-B. 1998-1999, présenté par PCH à la communauté acadienne du N.-B., à condition que l'augmentation des offres aux autres communautés qui ont été identifiées comme ayant besoin de rattrapage (Ontario, N.-É., Québec) ne dépasse pas 50 % (Forum de concertation du N.-B., août 1999).

Cette position signifie, en définitive, qu'on refuse de reconnaître que certaines CLOSM dans une situation de rattrapage demandent un financement approprié. Ainsi, si les ECC peuvent contribuer à augmenter le capital social *au sein*

des CLOSM, – en créant notamment des liens de collaboration *entre* les organismes, – elles contribueraient cependant à fragiliser le capital social entre les communautés qui se présentent dans une situation de concurrence les unes par rapport aux autres. La confiance entre le gouvernement fédéral et les communautés demeure par ailleurs précaire, car le gouvernement peut à tout moment décider d’agir sans elles sur des questions qui les concernent directement. Ce qui ne manque pas d’affaiblir le lien de confiance qui unit le gouvernement aux organismes communautaires.

2. Analyse des données sur les réseaux

Nous présentons ici les données qui nous permettent de préciser le rôle du capital social dans la mise en œuvre des ECC.

2.1 Réseaux des répondants

Outre l’organisme dans lequel les répondants sont engagés, la plupart ont eu des responsabilités dans d’autres organismes au cours des cinq dernières années précédant l’enquête : 59 % ont des responsabilités dans au moins trois autres organismes et 85 % ont des responsabilités dans au moins un organisme.

Nombre d’organismes

	Fréquence	Pourcentage
0	6	14,6
1	2	4,9
2	9	22,0
3	12	29,3
4	12	29,3
Total	41	100,0

Les répondants sont un peu moins nombreux à être membres d’organismes sans responsabilité particulière : 73 % ont été membres d’au moins un organisme sans responsabilité et 17 % l’ont été dans au moins trois organismes.

Nombre d’organismes sans responsabilité

	Fréquence	Pourcentage
0	15	36,6
1	9	22,0
2	9	22,0
3	1	2,4
4	6	14,6
Refus	1	2,4
Total	41	100,0

Lorsqu’on leur demande de nommer le poste de leurs principaux contacts, la majorité sont en contact avec les personnes qui occupent des postes de direction (plus de 50 % pour les deux premiers contacts), ce qui signifie que ces liens leur donnent accès à des personnes influentes (premier tableau ci-contre). Nous pouvons également observer la fréquence des contacts des répondants avec leurs principaux partenaires (second tableau ci-contre).

Parmi les activités que font le plus souvent les répondants avec leurs principaux partenaires, les données montrent qu’il s’agit d’échanges d’information, l’activité principale pour tous les partenaires, suivie de l’organisation de projets.

L’importance des liens de partenariat apparaît nettement dans la donnée suivante : 85 % des répondants déclarent que ces liens les aident à atteindre leurs objectifs.

Pour chaque partenaire, c’est d’abord parce que ces liens leur donnent accès à de l’information sur les projets ou les programmes qu’ils aident les répondants à atteindre leurs objectifs. Ensuite, c’est parce que ces liens leur donnent accès à des ressources financières et leur permettent d’influencer les choix qui sont faits dans la communauté. Par ailleurs, 80 % des répondants estiment que ces liens aident leurs partenaires à atteindre leurs objectifs. D’abord, en donnant accès à de l’information sur les projets et les programmes, ensuite en influençant les choix faits dans la communauté et en donnant accès à de l’aide financière. En général, l’échange se fait pour la plupart des répondants dans les deux sens (ils donnent autant l’un à l’autre).

Catégorie de poste des contacts

	Contact 1 (%)	Contact 2 (%)	Contact 3 (%)	Contact 4 (%)	Contact 5 (%)
Direction/Présidence	53,7	51,2	41,5	31,7	9,8
Administration/Gestion	12,2	7,3	2,4	4,9	–
Agent de développement	12,2	2,4	–	4,9	2,4
Coordonnateur	–	2,4	7,3	–	7,3
Autre	9,8	12,2	12,2	7,3	9,8
Ne sais pas	–	4,9	–	–	2,4
Refus	2,4	2,4	2,4	2,4	2,4
Sans objet	9,8	17,1	34,1	46,3	65,9
Total	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Fréquence

	Contact 1 (%)	Contact 2 (%)	Contact 3 (%)	Contact 4 (%)	Contact 5 (%)
Au moins une fois par semaine	43,9	9,8	14,6	2,4	17,1
Au moins une fois par mois	34,1	51,2	29,3	26,8	7,3
Au moins une fois par 6 mois	7,3	19,5	22,0	17,1	9,8
Au moins une fois par année	2,4	2,4	2,4	2,4	2,4
Refus	2,4	2,4	2,4	2,4	2,4
Sans objet	9,8	14,6	29,3	48,8	61,0
Total	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Ces liens jouent donc un rôle déterminant dans l'accès à l'information et à des ressources de même que dans l'orientation des choix communautaires. Pour les organismes qui ne sont pas intégrés à ces réseaux, il peut être plus difficile d'avoir accès à ces ressources ou d'exercer une influence dans la communauté.

Ces liens peuvent également exercer un rôle dans la capacité de mobiliser des partenaires pour collaborer à un projet. Le tableau ci-après montre que les probabilités de collaboration avec ces personnes sont bonnes, ce qui montre la valeur de ces liens pour les acteurs communautaires. Aucun répondant ne dit que c'est improbable et très peu affirment qu'il est peu probable d'obtenir la collaboration de ces personnes contacts.

Probabilité de collaboration

	Contact 1 (%)	Contact 2 (%)	Contact 3 (%)	Contact 4 (%)	Contact 5 (%)
Peu probable	0	0	2,4	2,4	2,4
Probable	24,4	26,8	19,5	19,5	9,8
Très probable	61,0	54,0	44,0	27,0	24,0
Refus	2,4	2,4	2,4	2,4	2,4
Sans objet	12,2	17,1	31,7	48,8	61,0
Total	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Le degré de confiance envers ces partenaires pourrait expliquer cette attitude. À cet égard, si ce degré de confiance semble, en général, assez élevé, il demeure que plusieurs de ces partenaires font

l'objet d'une certaine méfiance, voire d'une attitude « ni méfiante ni confiante ». Ce qui nous donne à penser que les partenariats peuvent parfois résister à une faible confiance.

Degré de confiance

	Contact 1 (%)	Contact 2 (%)	Contact 3 (%)	Contact 4 (%)	Contact 5 (%)
Grande méfiance	2,4	2,4	2,4	0	2,4
Méfiance	4,9	2,4	0,0	2,4	0,0
Ni confiance ni méfiance	9,8	9,8	17,1	2,4	7,3
Confiance	29,3	31,7	36,6	22,0	17,1
Grande confiance	41,5	36,6	12,2	22,0	9,8
Refus	2,4	2,4	2,4	2,4	2,4
Sans objet	9,8	14,6	29,3	48,8	61,0
Total	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Les organismes préfèrent généralement réaliser leurs projets avec d'autres organismes : 27 % des organismes préfèrent réaliser souvent ou toujours leurs projets seuls, comparativement à 66 %, qui préfèrent rarement ou parfois les réaliser seuls.

Préfère réaliser les projets seuls

	Fréquence	Pourcentage
Rarement	7	17,1
Parfois	20	48,8
Souvent	9	22,0
Toujours	2	4,9
Sans objet	3	7,3
Total	41	100,0

Il convient de noter également que 15 % des répondants affirment qu'il y a des organismes avec qui ils refuseraient de collaborer, comparativement à 71 % des répondants qui affirment y en avoir aucun, ce qui démontre également une propension à collaborer avec d'autres organismes, indicateur sûr de l'existence d'un certain capital social.

Refuse de collaborer

	Fréquence	Pourcentage
Non	29	70,7
Oui	6	14,6
Ne sais pas	1	2,4
Refus	3	7,3
Sans objet	2	4,9
Total	41	100,0

Les quelques commentaires recueillis à ce sujet évoquent des motifs rationnels (si l'organisme n'atteint pas les objectifs de l'organisme du répondant), des raisons historiques (tensions vécues dans le passé) et des principes (organismes qui ne reconnaissent pas le fait français).

12 % des répondants disent que leur organisme a cessé de collaborer avec un ou deux organismes ces dernières années et 51 % déclarent ne pas avoir cessé de collaborer avec un organisme.

Nombre d'organismes avec qui la collaboration a cessé

	Fréquence	Pourcentage
0	21	51,2
1	4	9,8
2	1	2,4
Refus	6	14,6
Sans objet	9	22,0
Total	41	100,0

2.2 Confiance, compétitivité et conflits

Le capital social d'une communauté peut être apprécié également en mesurant le degré perçu de compétitivité entre les organismes : 80 % des répondants ne considèrent pas que leur organisme est en compétition avec d'autres, tandis que 17 % pensent le contraire.

Considération de la compétition

	Fréquence	Pourcentage
Aucun	33	80,5
Quelques-uns	6	14,6
Tous	1	2,4
Refus	1	2,4
Total	41	100,0

La plupart des répondants qui reconnaissent se trouver dans une certaine compétition parlent de dédoublement des mandats des organismes, voire de certaines activités.

Par ailleurs, 29 % des répondants déclarent que leur degré de confiance envers les organismes n'a pas diminué depuis cinq ans, comparativement à 22 %, qui disent que leur confiance a diminué à l'égard d'au moins un organisme.

Diminution de la confiance

	Fréquence	Pourcentage
0	12	29,3
1	5	12,2
2	2	4,9
4	1	2,4
5	1	2,4
Ne sais pas	5	12,2
Refus	5	12,2
Sans objet	10	24,4
Total	41	100,0

Les raisons données pour cette diminution de confiance touchent aux aspects suivants :

- la compétence ou les capacités de l'organisme (point le plus souvent mentionné) ;
- le refus de collaborer, une collaboration incertaine ou difficile (ex. : approche autoritaire) ;
- des problèmes de compréhension ;
- des paroles non tenues ;
- un problème de stabilité des ressources humaines de l'organisme.

Par ailleurs, 22 % affirment que leur degré de confiance n'a pas augmenté à l'égard d'au moins un organisme, comparativement à 37 %, qui estiment que leur degré de confiance a augmenté à l'égard d'au moins un organisme. Ces données montrent que la confiance semble en hausse entre les organismes.

Avec combien d'organismes la confiance a augmenté

	Fréquence	Pourcentage
0	9	22,0
1	6	14,6
2	4	9,8
3	2	4,9
4	2	4,9
5	1	2,4
Ne sais pas	6	14,6
Refus	4	9,8
Sans objet	7	17,1
Total	41	100,0

Pour expliquer cette confiance accrue, les répondants parlent principalement

- d'une meilleure collaboration (concertation) entre les organismes ;
- de convergence des intérêts ou des mandats ;
- des compétences ou des capacités de l'organisme.

Sur le plan des conflits entre les organismes, 44 % des répondants disent ne pas en avoir vécu, comparativement à 20 % qui disent le contraire. À noter que 17 % ont refusé de répondre et que 15 % ont répondu sans objet, ce qui peut indiquer un certain malaise à vouloir répondre. Il est permis de penser que le malaise réside dans le fait de rendre compte de situations problématiques vécues par les organismes. Veut-on éviter de présenter une image négative de la réalité ?

Nombre de conflits

	Fréquence	Pourcentage
0	18	43,9
1	8	19,5
Ne sais pas	2	4,9
Refus	7	17,1
Sans objet	6	14,6
Total	41	100,0

Au sujet des motifs des conflits vécus avec d'autres organismes, les répondants évoquent

- le dédoublement des mandats et la compétition ;
- une compréhension divergente par rapport à un projet ;
- des paroles non tenues (confiance) ;
- le manque de collaboration (partage de l'information) ;
- un problème de direction ou de gestion dans un organisme particulier.

17 % des répondants disent ne pas avoir conclu de nouvelles collaborations depuis cinq ans, alors que 51 % des répondants déclarent avoir conclu au moins une entente de collaboration avec un organisme.

Nombre de collaborations

	Fréquence	Pourcentage
0	7	17,1
1	6	14,6
2	4	9,8
3	1	2,4
4	5	12,2
5	5	12,2
Ne sais pas	3	7,3
Refus	4	9,8
Sans objet	6	14,6
Total	41	100,0

Les motifs évoqués pour expliquer ces nouvelles collaborations concernent :

- le partage de ressources,
- les compétences, les capacités (la réputation de l'organisme),
- la collaboration ou la concertation dans des projets en particulier,
- l'objectif de réseautage,
- la proximité physique des organismes.

En entrevue, un représentant d'un organisme porte-parole précise les types de relations qu'a développé son organisme avec les autres organismes : « Nous avons des liens structurels, des liens de gestionnaires et aussi des liens historiques » (entrevue n° 4). Les liens historiques sont ceux qui ont été développés par le passé dans différents projets, alors que les liens structurels et gestionnels semblent renvoyer à des liens plus formels établis dans le cadre des ECC.

2.3 Réseaux et ressources

Les réseaux représentent une valeur pour les individus et les collectivités en ce qu'ils permettent d'obtenir ou de mobiliser certaines ressources de diverses natures.

32 % des répondants estiment que leurs organismes possèdent des ressources financières qui peuvent servir à d'autres organismes : 17 % jugent que ces ressources sont accessibles en présentant une demande de financement, mais 7 % croient qu'elles le sont à la suite d'une entente formelle et 15 % disent qu'elles le sont par voie informelle.

Ressources financières disponibles

	Fréquence	Pourcentage
Non	22	53,7
Oui	13	31,7
Refus	1	2,4
Sans objet	5	12,2
Total	41	100,0

58,5 % des répondants disent que leurs organismes disposent de ressources humaines pouvant profiter à d'autres organismes et 54 % disent la même chose concernant les ressources matérielles (27 %, locaux et bâtiments; 34 %, équipements informatiques; 15 % meubles).

L'information constitue aussi une ressource à laquelle donnent accès les réseaux : 68 % des répondants disent que leurs organismes disposent d'informations stratégiques sur des occasions favorables (de projets, de programmes ou autres) pouvant profiter à d'autres organismes. Selon les répondants, 51 % des organismes utilisent leur réseau de contacts pour faire circuler cette information, comparativement à 25 % qui utilisent l'information publicitaire, et 29 %, les assemblées ou les réunions. À noter que, pour le choix de réponse « autre », plusieurs (14 %) disent que leur organisme utilise le courrier électronique. Un répondant à une entrevue affirme : « Nous [...] on est dans un réseau. On est en communication avec les autres organismes francophones [...]

D'autres fois, on circule toute sorte d'informations au sujet des ententes. On a accès à de l'information sur les activités des autres organismes [...] » (entrevue n° 1).

Nous savons que, parallèlement aux activités officielles d'un organisme, se développent des activités personnelles sous l'initiative des individus qui composent ces organismes. Ces activités contribuent tout autant aux activités des organismes. Cela est d'autant plus vrai lorsque ces activités se déroulent dans le cadre de réseaux souvent informels. Pour évaluer le rôle des réseaux dans les activités communautaires, il nous a paru pertinent de demander aux répondants comment ils diffusaient personnellement les informations stratégiques mises à leur disposition.

Personnellement, 63 % des répondants utilisent leurs réseaux de contacts pour diffuser ce type d'information, 29 % utilisent l'information publicitaire, alors que 35 % utilisent les réunions et les assemblées. Personnellement, les individus utilisent beaucoup plus leurs réseaux de contacts que les organismes pour diffuser de l'information stratégique, mais, dans l'ensemble, le réseau de contacts est le moyen le plus utilisé. Par conséquent, les réseaux jouent un rôle de premier plan dans la circulation d'informations stratégiques.

2.4 Réseaux et influence

Le rôle des réseaux se manifeste notamment dans l'influence que peut exercer un individu ou un organisme dans la communauté ou par rapport à d'autres organismes. C'est là un indicateur de la capacité d'un individu ou d'un organisme de mobiliser ou de changer le comportement d'autres individus pour atteindre certains objectifs, que ce soit ceux de l'individu en question ou de la communauté.

Nous avons vu que la grande majorité des répondants occupent des postes de responsabilité au sein de leur organisme. Nous savons que le pouvoir est une forme de ressource qui peut être employée dans le cadre de réseaux. Il peut être pertinent de voir

comment les répondants perçoivent leur degré de pouvoir décisionnel dans leur organisme.

73 % des répondants considèrent qu'ils jouissent d'un pouvoir moyen ou élevé au sein de leur organisme à l'égard des décisions financières. Le *pouvoir d'influence* est jugé moyen ou élevé chez 93 % des répondants. Le degré de participation des répondants aux discussions portant sur des décisions d'ordre financier est élevé pour 80,5 % d'entre eux et moyen pour 19,5 %.

En matière de mobilisation des ressources humaines, le pouvoir décisionnel est jugé moyen ou élevé chez 93 % des répondants, tandis que le pouvoir d'influence à cet égard est jugé moyen ou élevé chez 98 % des répondants. Le degré de participation aux discussions concernant la mobilisation des ressources humaines est jugé moyen ou élevé pour 93 % des répondants. Les répondants de notre échantillon possèdent donc un pouvoir décisionnel et d'influence relativement important au sein de leurs organismes.

Par ailleurs, 32 % des répondants estiment que leurs organismes jouissent d'un degré élevé d'influence dans leur communauté, comparativement à 46 % pour qui ce degré est moyen. En somme, 78 % des répondants pensent que leurs organismes exercent une influence au moins moyenne

dans leur communauté. Le moyen principal utilisé pour exercer son influence est la prise de position dans un forum ou une assemblée communautaire (49 %).

Degré d'influence de l'organisme sur la communauté

	Fréquence	Pourcentage
Faible	9	22,0
Moyen	19	46,3
Élevé	13	31,7
Total	41	100,0

2.5 Apport des réseaux dans les ECC

Nous avons voulu savoir si les réseaux des répondants les aidaient à effectuer leur travail dans le cadre des ECC. Le tableau ci-après montre que les organismes avec lesquels les répondants sont le plus en contact dans leur travail sont également partenaires dans le cadre des ECC à des taux variant de 15 à 39 %. Ce résultat indique que les ententes prennent appui jusqu'à un certain point sur les réseaux existants dans les communautés, car la majorité (plus de 60 %) des principaux réseaux des partenaires des organismes ne sont pas partenaires dans le cadre des ECC.

Contacts qui sont partenaires dans le cadre des ECC

	Contact 1 (%)	Contact 2 (%)	Contact 3 (%)	Contact 4 (%)	Contact 5 (%)
Non	48,8	41,5	41,5	26,8	19,5
Oui	39,0	39,0	22,0	19,5	14,6
Refus	2,4	2,4	2,4	2,4	2,4
Sans objet	9,8	17,1	34,1	51,2	63,4
Total	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Dans l'ensemble, 61 % des répondants affirment que les principaux contacts ont été passablement ou beaucoup utilisés dans le cadre des ECC.

Utilité des contacts

	Fréquence	Pourcentage
Pas du tout	2	4,9
Un peu	5	12,2
Passablement	7	17,1
Beaucoup	18	43,9
Ne s'applique pas	3	7,3
Refus	1	2,4
Sans objet	5	12,2
Total	41	100,0

Il reste que l'utilisation des réseaux dans le cadre des ECC ne semble pas jouer un rôle aussi important qu'on eût pu le penser : 27 % des répondants disent qu'ils n'utilisent pas du tout leurs réseaux dans le cadre des ECC ou qu'ils n'en utilisent qu'une faible partie et 46 % disent utiliser la majeure partie ou la totalité de leurs réseaux.

Degré d'utilisation du réseau

	Fréquence	Pourcentage
Pas du tout	1	2,4
Une faible partie	10	24,4
La majeure partie	16	39,0
La totalité	3	7,3
Ne s'applique pas	4	9,8
Ne sais pas	1	2,4
Refus	1	2,4
Sans objet	5	12,2
Total	41	100,0

2.6 Effet des ECC sur les réseaux

Dans le cadre des ECC, 7 % des organismes des répondants ne collaborent pas avec un organisme, 46 % collaborent avec un à cinq organismes et 24 % collaborent avec plus de cinq organismes (22 % ont répondu sans objet). Les ententes semblent donc favoriser la création de collaborations entre les organismes.

Le tableau ci-dessous montre que de 20 à 46 % des répondants disent faire confiance ou grandement confiance aux organismes avec lesquels ils collaborent dans le cadre des ECC. Parmi les organismes avec qui les répondants collaborent dans ce cadre, nous retrouvons moins de 25 % des organismes en qui ils font le plus confiance chez 11 répondants sur 23 et nous en retrouvons plus de 75 % des organismes chez huit répondants sur 23 (données non présentées). Ce qui signifie que, dans le cadre des ententes, les organismes ne collaborent pas nécessairement avec les organismes en qui ils font le plus confiance.

L'effet des ECC sur le capital social des organismes communautaires semble positif à la lumière de certains indicateurs. Par exemple, près de 60 % des répondants considèrent que les ententes ont permis de renforcer suffisamment ou beaucoup les liens entre les organismes, alors que 29 % considèrent qu'elles n'ont pas permis ou qu'elles n'ont pas assez permis de renforcer ces liens.

Degré de confiance

	Organisme 1 (%)	Organisme 2 (%)	Organisme 3 (%)	Organisme 4 (%)	Organisme 5 (%)
Grande méfiance	0	0	0	2,4	0
Méfiance	4,9	4,9	2,4	0	2,4
Ni confiance, ni méfiance	9,8	4,9	12,2	4,9	0
Confiance	9,8	17,1	14,6	12,2	12,2
Grande confiance	36,6	29,3	17,1	7,3	12,2
Ne sais pas	2,4	0	0	0	0
Refus	9,8	9,8	9,8	9,8	9,8
Sans objet	26,8	34,1	43,9	63,4	63,4
Total	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Impact de l'ECC sur le renforcement des liens

	Fréquence	Pourcentage
Pas du tout	1	2,4
Pas assez	11	26,8
Suffisamment	8	19,5
Beaucoup	16	39,0
Ne sais pas	3	7,3
Sans objet	2	4,9
Total	41	100,0

Le tableau ci-après montre qu'une nette majorité considère que les ECC ont transformé les relations entre les organismes, soit 73 % des répondants : 37 % considèrent qu'elles sont plus solidaires ou collaboratives et 24 % disent qu'elles sont plus compétitives. Leur effet sur le capital social semble donc mitigé. Il est permis de penser qu'elles favorisent, voire incitent les organismes à travailler ensemble (de façon concertée), entre autres pour définir les objectifs de développement de la communauté, mais, puisque ce sont ces mêmes organismes qui décident de l'allocation du financement, une forme de compétitions s'exerce entre les organismes.

Impact de l'ECC sur les relations

	Fréquence	Pourcentage
Non	5	12,2
Oui	30	73,2
Ne sais pas	4	9,8
Refus	1	2,4
Sans objet	1	2,4
Total	41	100,0

Nature des changements des relations

	Fréquence	Pourcentage
Plus compétitives	10	24,4
Plus solidaires et collaboratives	15	36,6
Autres	6	14,6
Ne sais pas	4	9,8
Refus	1	2,4
Sans objet	5	12,2
Total	41	100,0

Dans leurs commentaires, plusieurs répondants au questionnaire précisent que les relations sont à la fois plus solidaires et plus compétitives, voire conflictuelles. Un répondant mentionne que le « jeu des lettres d'appui » entre les organismes prend la forme d'un chantage. Des situations de conflits d'intérêts naîtraient et certaines barrières limiteraient l'élargissement du cercle actuel des récipiendaires.

Voici ce que dit un répondant en entrevue : « La communauté s'est comportée [...] comme si les parents dans une maison à faible revenu mettaient une tarte sur la table et disaient que le plus fort parmi les douze enfants mange et les autres, tant pis » (entrevue n° 1). Le climat de compétition qui s'ensuit aurait contribué, selon lui, à fragiliser les liens de confiance entre les organismes : « Donc, en ce sens, cela a créé des compétitions et puis de la rétention des informations de chacun des organismes pour pouvoir survivre » (*idem*). Pour illustrer le fait qu'un manque de solidarité prévaut entre les organismes, il mentionne que, face à l'arrivée de nouveaux organismes, les organismes bénéficiaires d'un financement devaient choisir entre soit recevoir moins d'argent et accepter de financer les nouveaux organismes, soit refuser de les financer. C'est la dernière option qui a été choisie. Un autre répondant d'un organisme, porte-parole cette fois, mentionne qu'« il y a plus de compétition au niveau des fonds parce que le montant alloué pour ces accords au niveau national a diminué comparativement aux ECC » (entrevue n° 2). Un autre répondant déclare ceci : « Les relations [entre les organismes] sont plus conflictuelles et plus compétitives. Ça ne peut pas faire autrement à cause des demandes de financement » (entrevue n° 3). Enfin, un dernier répondant dit que les ECC ont amené avec elles à la fois plus de collaboration et de conflits (entrevue n° 4).

En entrevue, une répondante estime que la concertation n'est pas nécessairement liée aux ECC : « ...je suis pas mal certaine que même si l'entente Canada-communauté n'était plus là demain, cette relation entre les organismes existerait quand même. Ce n'est pas pour rien que la

communauté francophone de [la province] s'est développée depuis 1949 » (entrevue n° 1). Un autre répondant affirme qu'il y avait de la concertation entre les organismes avant les ECC : « On s'est servi de cette concertation pour créer la concertation des ECC » (entrevue n° 4). Ce qui tend à montrer que les ententes prennent appui jusqu'à un certain point sur le capital social des communautés.

Exprimant un point de vue quelque peu différent, un autre répondant déclare en entrevue « que le plus grand impact des ententes a été le fait que les ententes nous ont forcé, si on peut dire ainsi, à concerter la communauté et travailler avec la communauté et créer des mécanismes de concertation et de collaboration » (entrevue n° 5). Il ajoute : « Maintenant ce qu'on fait, c'est qu'à cause des ententes et par extension du plan de développement global, on met en place des mécanismes où les gens doivent se parler, et ça, ça ne peut être que positif » (*idem*).

On peut penser que le fait que les organismes ont à décider de l'allocation des fonds et qu'ils doivent s'entendre sur un plan de développement réunit les conditions nécessaires pour accroître les risques de faire naître des conflits. Toutefois, ce danger n'apparaît pas dans les données suivantes : 12 % des répondants considèrent que le nombre de conflits entre les organismes a augmenté depuis une dizaine d'années, alors que 39 % disent le contraire. Une proportion importante répondent ne pas savoir (24 %).

Nombre de conflits

	Fréquence	Pourcentage
A diminué	16	39,0
Est resté le même	9	22,0
A augmenté	5	12,2
Ne sais pas	10	24,4
Sans objet	1	2,4
Total	41	100,0

Lorsqu'on leur demande d'estimer le nombre de conflits dans la communauté, 46 % des répondants le considèrent faible, 19 % le considèrent moyen.

Degré d'estimation du nombre de conflits

	Fréquence	Pourcentage
Nul	1	2,4
Faible	19	46,3
Moyen	8	19,5
Élevé	1	2,4
Très élevé	1	2,4
Ne sais pas	4	9,8
Refus	2	4,9
Sans objet	1	2,4
Total	41	100,0

2.7 État et capital social

La probabilité de travailler avec l'État à l'invitation de ce dernier constitue un bon indicateur de la nature des relations entre celui-ci et les CLOSM. 66 % des répondants jugent cette probabilité élevée, et 27 % la jugent moyenne, ce qui montre bien la disposition des répondants à collaborer avec l'État.

Probabilité de travailler avec l'État

	Fréquence	Pourcentage
Faible	1	2,4
Moyenne	11	26,8
Élevée	27	65,9
Ne sais pas	1	2,4
Sans objet	1	2,4
Total	41	100,0

Les commentaires qui sont ajoutés expliquent en général que tout dépend de la nature du projet et de la disponibilité des ressources.

Lorsqu'on demande aux répondants de qualifier le type de relations qui existent entre le gouvernement et les communautés, 39 % parlent d'un partenariat inégal, alors que 19 % parlent de relations de collaboration et 15 %, de relations autoritaires.

**Nature des relations
entre le gouvernement et la communauté**

	Fréquence	Pourcentage
Conflictuelles	1	2,4
Autoritaires	6	14,6
Partenariat inégal	16	39,0
Partenariat égal	3	7,3
Sous-traitance contractuelle	1	2,4
Collaboration	8	19,5
Autre	5	12,2
Ne sais pas	1	2,4
Total	41	100,0

3. Conclusion

La mise en œuvre des ECC s'appuie sur les réseaux existants au sein des CLOSM et contribue même à les développer, puisqu'elle repose sur un effort concerté de planification et de gouvernance. C'est même un objectif souhaité tant par le gouvernement que par les organismes communautaires. Cependant, la concertation n'exclut pas pour autant l'existence de relations de rivalité entre les organismes et même de collaborations interorganisationnelles qui reposent sur des liens de confiance fragiles. En ce sens, qui dit développement de la concertation ne dit pas nécessairement développement du capital social.

Chapitre 7

Effet des ECC sur la société civile

Nous terminons notre analyse par la présentation des éléments qui nous permettent de saisir l'effet global des ECC sur la société civile des CLOSM et sur son organisation.

1. L'organisation et le rôle de la société civile

La participation des CLOSM dans le cadre des ECC leur permet de définir une vision « collective » de leur développement au point de pouvoir, à partir d'elle, orienter le financement en ciblant des besoins qui ont été déterminés par les communautés elles-mêmes.

Grâce à une concertation accrue, la communauté peut acquérir et présenter une vision organisée de ses besoins et dégager des consensus sur des priorités de développement. C'est cette vision qui guide un comité conjoint Ministère-communauté dans l'allocation des fonds disponibles (Patrimoine canadien, *Rapport annuel 1994-1995*, 1995 : 15).

Un des objectifs des ententes pour Patrimoine canadien consiste à dégager une vision du développement communautaire qui s'appuie sur des consensus à l'échelle des communautés :

Essentiellement, il s'agit d'amener les principaux acteurs de la communauté à acquérir et à présenter une vision organisée des besoins de celle-ci, à dégager des consensus sur les priorités de développement, puis à prendre ensemble les décisions touchant l'allocation des fonds nécessaires à la réalisation de ces priorités (Patrimoine canadien, *Rapport annuel 1995-1996*, 1996 : 10).

Cette approche donne lieu à des transformations organisationnelles dans les milieux communautaires francophones. Au Manitoba, les consultations menées dans le cadre de l'instauration des ECC favorisent une réorganisation en profondeur du milieu communautaire.

Dès l'automne 1994, la communauté franco-manitobaine a entrepris de trouver des moyens d'optimiser les ressources allouées dans l'entente, de revoir le partage des rôles entre ses organismes et d'examiner leurs pratiques de concertation. Les résultats de l'étude, publiée en décembre 1994 sous le titre *Un tournant qu'il ne faut pas rater...*, ont servi de fondement à une revue des structures de la communauté, à l'établissement de son profil et à la détermination de priorités de développement précises (Patrimoine canadien, *Rapport annuel 1994-1995*, 1995 : 117).

En Colombie-Britannique, la communauté francophone décide d'inscrire la définition de ses objectifs de développement dans le cadre de l'élaboration du PDG.

C'est en effet en 1995 que les francophones de la province, sous le leadership de la Fédération des francophones de la Colombie-Britannique, ont pris la décision d'inscrire leurs objectifs de développement à l'intérieur d'un cadre stratégique, en l'occurrence le Plan de développement global (PDG) (FFCB, *Plan de développement global 2004-2009* : 3).

Ce processus a été suivi dans l'ensemble des provinces, ce qui montre le rôle que jouent les ententes sur la rationalisation des pratiques communautaires. Leur mise en œuvre permet de réinscrire la planification stratégique et le développement des pratiques communautaires dans un nouveau cadre horizontal de gestion qui vient resserrer l'exercice de rationalisation en imposant des exigences administratives que doivent de plus en plus respecter les CLOSM. Ces exigences peuvent sembler s'imposer par le haut (du gouvernement fédéral), mais il demeure que, dans cette forme de gouvernance partagée, les organismes communautaires participent désormais à la rationalisation des pratiques communautaires. Si nous avançons l'hypothèse d'un déséquilibre de pouvoir favorisant l'État dans

cette structure horizontale, il nous faudrait néanmoins admettre que les organismes porte-parole des communautés acceptent toutefois d'œuvrer dans cette structure de pouvoir.

2. La question du nombre d'organismes communautaires

Nous avons vu que, dans les années 1970, on encourage la création d'organismes communautaires pour couvrir l'ensemble des secteurs communautaires. Dans les années 1990, la question du nombre d'organismes se posera à l'inverse. Voyons voir comment cette question est soulevée sur le terrain.

Les ECC visent le développement des communautés en s'assurant que les organismes qui contribuent à celui-ci recevront les ressources nécessaires à cette fin. Elles sont même devenues une condition essentielle à leur existence.

Plusieurs associations affirment que, sans l'Entente, leur organisme n'aurait pas vu le jour et en plus, en assure leur développement. L'Entente a permis à plusieurs organismes de maintenir des structures opérationnelles permanentes, facilitant ainsi le développement de services et d'activités pour leurs membres et la population en général (Corno, 2003 : 31).

Toutefois, certains soulignent le danger de confondre le développement des communautés avec celui des organismes communautaires.

La pérennité des organismes communautaires n'est cependant pas l'un des objectifs du Programme [...] La pérennité des organismes communautaires prend souvent le pas sur le développement communautaire (ARC, 2003 : 34).

On rappelle ainsi que le maintien de l'existence des organismes communautaires n'est pas l'objectif visé par les ECC, mais le moyen permettant d'atteindre l'objectif plus général du développement communautaire. Le financement des organismes se justifie par le fait que ceux-ci contribuent à ce développement, les rendant de ce fait fiduciaires de l'intérêt général des communautés qu'ils servent.

On croit devoir mentionner aux organismes qu'ils ne doivent pas envisager le PDG et la participation à son élaboration dans le seul but d'obtenir des subventions.

La participation des organismes à la mise en œuvre du PDG ne doit pas dépendre uniquement des subventions (Forum de concertation du N.-B., novembre 2001).

Les membres des organismes savent, toutefois, que le financement de leurs activités passe par la convergence des objectifs du projet avec ceux du PDG.

Selon les représentants communautaires et le personnel régional de PCH que nous avons rencontrés [...] les organismes communautaires sont invités à associer leurs demandes de financement aux priorités de développement communautaire [...]. Les demandes de financement qui ne font pas ce lien ne sont pas prises en considération (ARC, 2003 : 33).

Ce plan produit un effet structurant sur le développement de la société civile, car la création des organismes communautaires doit être tamisée par lui.

Le nombre d'organismes existants dans les communautés est un thème qui reviendra dans les discours des représentants du gouvernement et des communautés. Si dans la communauté on vise à assurer l'expansion des secteurs de développement en veillant à la création d'organismes communautaires dans chacun d'eux, il apparaît, toutefois, que le nombre d'organismes exerce un effet direct sur les besoins de financement de la communauté. Le nombre d'organismes sera donc une source de préoccupation chez le gouvernement, qui nourrit une vision bien nette sur cette question dès l'entrée en vigueur des ECC lorsqu'il énonce les piliers de son repositionnement, lequel doit reposer sur

[...] un réseau de groupes efficaces et représentatifs, capables de mobiliser toutes les énergies autour d'actions et de dossiers prioritaires; moins de groupe et plus de regroupements capables de défendre une vision organisée, unifiée, du développement communautaire (Patrimoine canadien, 1994 : 7).

Au Manitoba, où la « taille » de la société civile est plus modeste, la communauté a intégré cette vision du développement communautaire en limitant le financement de nouveaux organismes communautaires afin de consolider le développement des organismes existants.

Les responsables de la SFM expliquent l'approche retenue par la communauté en 1998. Les groupes ont préféré un financement permettant à un nombre plus limité d'organismes d'atteindre une stabilité pour assurer qu'ils soient plus forts et plus dynamiques. Le choix des groupes à financer au niveau de la programmation a été effectué par le Comité conjoint de l'Entente en fonction des priorités retenues dans le plan global et en fonction des critères admissibilité aux fonds de programmation. Ces critères avaient été établis par le Comité de gestion des priorités dans la première entente; ils ont été revus durant la préparation de la seconde entente et ont été essentiellement maintenus (Bisson, 2003 : 47).

Nous constatons que le PDG offre des critères pour justifier une telle approche du développement. Ce qui signifie que ces critères permettent de limiter le financement aux organismes existants et à leurs projets. Autrement dit, les priorités de développement ont été définies par rapport aux intérêts des organismes communautaires existants au moment de l'élaboration du plan, limitant ainsi l'horizon du développement communautaire. On peut alors penser que les organismes poursuivent par le fait même leurs intérêts particuliers.

Il devient important de préciser le type de développement que doivent viser les organismes pour établir des critères qui donnent la possibilité de refuser le financement à des organismes dont les activités ne s'inscrivent pas dans la vision du développement qu'élaborent les communautés.

Reconnaissons que les CLOSM ne sont pas toutes développées au même point, notamment du point de vue de leur secteur communautaire. En Colombie-Britannique, par exemple, on présente la création de cinq organismes communautaires comme constituant les principales retombées de l'entente 1999-2004 (FFCB, *Rapport annuel 2003-2004*). Les ententes peuvent donc contribuer à la

création d'organismes communautaires. Si cette création est opportune et pertinente dans certaines communautés, certains jugent qu'elle l'est moins dans d'autres communautés.

Une certaine contradiction prévaudra entre, d'une part, l'intérêt des organismes à limiter le financement aux organismes qui participent à la mise en œuvre des ECC, pour conserver une partie plus grande du financement et, d'autre part, l'intérêt à accroître le nombre d'organismes, car cette augmentation risque d'entraîner une diminution du financement pour chacun d'eux.

La vision et les objectifs de développement qui sont définis traduisent la nature des intérêts des organismes qui participent aux activités de consultation, rendant ainsi l'accès au financement plus difficile à de nouveaux organismes.

Cette position correspond à la vision de Patrimoine canadien, qui souhaite réduire le nombre d'organismes communautaires en favorisant une meilleure intégration des pratiques communautaires. On en vient à promouvoir une vision organisationnelle de la société civile, laquelle semble ainsi pouvoir être gérée comme une organisation. En effet, celle-ci se voit divisée et structurée en secteurs composés d'organismes dont on peut avoir la mainmise sur le développement en fonction des résultats qu'ils obtiennent. Ces résultats justifient leur financement et, si un organisme « performe » moins, on peut cesser de le financer. L'organisation de la société civile s'opère désormais selon une rationalité organisationnelle et technocratique en prenant appui sur le point de vue extérieur et dominant qu'offre la position du gouvernement et qu'adoptent les organismes communautaires. La prise en charge de responsabilités administratives par les organismes communautaires se traduit ainsi par leur participation à cette rationalisation.

Ainsi, la stratégie du gouvernement consiste à rationaliser et à intégrer les pratiques communautaires de façon à éviter la multiplication des organismes. Le développement des organismes communautaires devrait alors s'inscrire dans une logique

planificatrice qui s'applique à la communauté, qui assure l'intégration des activités des organismes sans dédoublement et qui s'inscrit dans une logique assurant la complémentarité de leurs activités. Un peu comme on le ferait dans la gestion d'une organisation. Une telle approche s'alimente à une rationalité organisationnelle qui s'applique toutefois à des communautés dont le développement s'appuie sur leurs sociétés civiles.

Ces enjeux apparaissent dans l'analyse d'un seul programme. Rappelons que plusieurs programmes et initiatives visent le développement et l'épanouissement des CLOSM. L'intégration des activités communautaires peut alors poser un problème en cas de chevauchements. Par exemple, plusieurs communautés ont fixé des objectifs de développement économique et de développement de ressources humaines dans le cadre des ECC (voir FFCB, 2006, PDG 2004-2009 du N.-B., SFM, 2004, Ententes de collaboration 2004-2009). Or, cet objectif est pris en charge par un autre organe gouvernemental, à savoir le RDÉE, initiative indépendante des ECC.

3. Un espace de discussion stratégique

Il importe d'abord de reconnaître qu'il est impératif stratégiquement d'être présent dans les structures de gouvernance qu'on met en place dans le cadre des ECC. Le Forum du Nouveau-Brunswick est un lieu où le fait d'avoir une place comporte un avantage considérable pour les organismes. C'est le lieu par excellence où l'ont peut décider de la forme et des orientations que prendra le développement des communautés. La présence des organismes autour de la table de concertation fera l'objet de certaines discussions. Dans l'extrait qui suit, l'intervenant souligne l'absence de certains acteurs.

Il ajoute aussi qu'il y a des joueurs majeurs au niveau des ressources qui ne sont pas à la table. [...] En terminant, il demande que la [Fédération des agriculteurs et agricultrices] soit à l'ordre du jour de la prochaine rencontre du Forum. Il croit qu'on aurait tout à gagner au nouveau du Forum de mieux se connaître entre associations (Forum de concertation du N.-B., mai 2005 : 17).

Les organismes qui ne font pas partie du Forum sont exclus d'un espace de gouvernance important, et, même s'ils peuvent recevoir un financement, la perception est de voir leurs chances amoindries en raison de leur exclusion. La règle veut que ceux qui étaient présents au Forum au moment de sa création y soient membres d'office.

La présidente fait la lecture de la lettre reçue de la directrice artistique de Dansencorps qui conteste la décision du Forum de ne pas accepter leur adhésion. [...] Elle rappelle que lorsque les Règles de fonctionnement du Forum ont été adoptées, il avait alors été décidé que les organismes qui faisaient partie du Forum depuis le début allaient le demeurer tandis que ceux qui adhèreraient au Forum à partir de cette date devaient rencontrer certains critères (Forum de concertation du N.-B., mai 2000).

Les organismes en place tentent ainsi de préserver leurs privilèges acquis en invoquant des motifs historiques plutôt que rationnels. Le Forum offre une tribune de choix à ceux qui ont un siège pour critiquer les montants qu'a reçu leur organisme. En voici un exemple :

Une discussion s'ensuit et plusieurs expriment leurs frustrations par rapport au montant que leur organisme a reçu de l'Entente et sur la façon dont les fonds sont distribués. On croit que ce genre d'échange est légitime (Forum de concertation du N.-B., mai 2001).

Ce genre d'échange est légitime, croit-on, mais il reste que seuls ceux qui sont membres du Forum peuvent y participer. Les organismes qui ne sont pas membres et qui n'ont pas reçu de financement n'ont pas la même possibilité d'exprimer leur mécontentement à cet égard.

Le Forum de concertation (ou ses équivalents) constitue un espace de discussion qui est créé ou consolidé dans le contexte des ECC. Au Nouveau-Brunswick, par exemple, on prend soin de mentionner que, sauf exception, le rôle du Forum n'est pas politique. C'est davantage, affirme-t-on, un lieu de concertation. Ainsi, sera-t-il rarement un lieu de prises de positions communes.

Le Forum n'est pas un organisme de revendication et chaque organisme est libre de faire ses propres représentations. Cependant, il peut être un lieu de concertation très efficace (Forum de concertation du N.-B., mai 2003 : 6).

Dans l'extrait qui suit, nous voyons la place importante qu'occupe l'organisme porte-parole au sein de la communauté.

Les recommandations suivantes sont avancées :

- Que la SFM soit l'agent négociateur, l'agent signataire ainsi que le principal agent de gestion avec des partenaires de la communauté et qu'elle ne soit pas récipiendaire d'argent de l'Entente mais qu'une enveloppe lui soit garantie
- Que la SFM se consacre à la revendication seulement et que tous ses autres dossiers soient confiés à d'autres organismes franco-manitobains par le Comité conjoint avec les ressources nécessaires à leur réalisation (*Procès-verbal*, AGA, novembre 1996 : 9-10).

Ainsi, la SFM conserve une fonction de revendication et ne s'occupe par ailleurs que de la gestion des ententes, son financement ne devant servir qu'à cette fin. L'organisme inscrit désormais une part considérable de ses activités dans la gestion de l'entente Canada-communauté. Pour la société civile, cela se traduit par un changement majeur touchant l'organisme porte-parole de la société civile.

4. Autonomie de gestion et de prise en charge

Nous l'avons mentionné précédemment, les ECC s'accompagnent d'une prise en charge communautaire du programme et de sa gestion. Cette fonction était clairement envisagée au moment de la diffusion des ententes à l'ensemble des communautés et du repositionnement de l'État en faveur d'une approche en partenariat avec elles.

Les piliers du repositionnement : «des communautés bien organisées qui prennent en main leur propre développement et qui sont responsables devant leurs membres de l'utilisation qu'elles font de leurs ressources; des communautés qui gèrent véritablement les ressources disponibles et qui les répartissent selon les priorités des communautés » (Patrimoine canadien, 1994 : 7).

Cette position correspondait d'ailleurs à une revendication des communautés.

La troisième étape du développement de la francophonie est caractérisée par une prise en charge de notre avenir, une prise en charge axée sur nos ressources, sur nos besoins et nos aspirations, sur le contrôle de nos espaces, sur le développement de lieux de pouvoirs francophones (FCFA, 1992 : 6).

Dans son cadre de référence pour le renouvellement des ententes, la FCFA affirme ce qui suit en 1998 : « Un des buts principaux des ententes est d'accroître l'autonomie des communautés à l'égard de la planification et de la gestion de leur développement » (FCFA, 1998b : 4).

En 2002, la FCFA répète que l'objectif des ententes, voire, plus largement, du partenariat entre l'État et les CLOSM, consiste à assurer une plus grande prise en charge communautaire.

Le ministère du Patrimoine canadien et les communautés francophones et acadiennes en situation minoritaire au Canada s'entendent mutuellement sur l'importance d'établir un partenariat qui aura comme objectif d'appuyer les communautés à assurer la prise en charge de leur développement (FCFA, 2002 : 39).

Dans ce même document, cette prise en charge se définit pour elle comme

la capacité des communautés francophones et acadiennes en situation minoritaire de pouvoir faire des choix en matière de priorités de développement avec, notamment, l'appui financier et technique du gouvernement canadien par l'entremise, entre autres, du ministère du Patrimoine canadien (FCFA, 2002 : 39).

Les responsables communautaires reconnaissent que l'autonomie et la prise en charge des responsabilités de gestion des ECC supposent une participation élargie de la communauté au processus d'élaboration des plans de développement :

Recommandation 5.2 : Que les ECC reconnaissent la légitimité pour les populations visées par de telles ententes de participer, en tant que partenaire égal et de droit, à la totalité du processus, c'est-à-dire de la planification des projet (sectorielle, régionale ou autre) jusqu'à leur évaluation, en passant par la conception et la gestion de ces projets (FCFA, 1993).

La FCFA croit que l'autonomie des communautés s'est accrue dans la foulée des ententes.

En effet, la majorité des participant.e.s à cette démarche d'évaluation s'entendent pour dire que l'autonomie de la communauté s'est accrue à la suite de la signature des ententes. On est d'avis que la prise en charge de son développement s'est intensifiée au gré d'exercices de planification, telle l'élaboration d'un plan de développement global pour la communauté (FCFA, 1998).

Au Nouveau-Brunswick, on envisage également le développement communautaire en lien avec une plus grande prise en charge de la communauté.

[...] le but premier du développement communautaire est de faciliter la prise en charge de la communauté par elle-même; le développement communautaire doit se faire d'abord et avant tout dans la communauté et par la communauté (Forum de concertation du N.-B., mai 2003).

Selon des consultations menées en Colombie-Britannique, il semble que les ententes ont permis d'opérer une plus grande prise en charge du développement de la communauté.

Deux évaluations, qui ont fait l'objet de vastes consultations, ont confirmé que les ententes favorisent une plus grande prise en charge du développement communautaire par les communautés elles-mêmes (Patrimoine canadien, *Communiqué*, 8 janvier 2000).

Cependant, cette prise en charge repose sur un groupe limité d'organismes. Par exemple, la révision du PDG est l'affaire du Forum de concertation provinciale au Nouveau-Brunswick, avec l'aide d'une société conseil.

Au cours de l'été et l'automne, nous avons donc procédé à la révision et la reformulation du PDG. Les membres du Forum ont participé à l'exercice. [Un consultant] a été embauché comme personne ressource pour nous assister dans cette démarche. Le document a été envoyé aux membres du Forum avant la période des fêtes afin qu'ils puissent le lire attentivement. Le document devrait être validé par le présent Forum (Comité de renouvellement de l'entente Canada-communauté, 2004 : 1).

Ainsi, le Forum précise les orientations que prendra le développement communautaire, sans consulter plus largement la communauté. Tous les organismes ne sont pas inclus dans le Forum. Il est à noter, par ailleurs, que cet exercice se fait avec l'aide d'un expert-conseil. Les experts-conseils interviennent régulièrement dans le cadre des exercices de planification et d'évaluation au sein des communautés. Ce qui montre que ces dernières ont besoin d'une expertise et de ressources complémentaires pour mettre en œuvre les ententes et assumer leur gouvernance. Or, nous pouvons nous demander si la rationalité communautaire est toujours compatible avec une rationalité experte qu'offre un savoir-faire de gestion. S'agit-il de fonder la planification sur un savoir-faire expert ou sur un savoir issu des délibérations communautaires ? Les sociétés conseil pourraient offrir un point de vue extérieur et relativement indépendant à l'égard de la communauté facilitant l'adoption de choix que les organismes arrivent difficilement à faire entre eux. Ils aident les communautés à rationaliser leur développement, à prioriser leurs objectifs, à les regrouper ou à en éliminer. Il reste que les résultats de l'exercice des experts-conseils sont présentés aux organismes qui en débattent.

5. L'envers de l'autonomie

L'autonomie acquise dans le cadre des ECC s'accompagne d'une vision intégrée du développement communautaire, reposant sur la concertation et sur des consensus entre les acteurs sur leur vision du développement. Les fonctionnaires favorisent la convergence des intérêts et des visions de développement, plutôt que la coexistence d'intérêts et de visions antagonistes.

Grâce à une concertation accrue, la communauté peut acquérir et présenter une vision organisée de ses besoins et dégager des consensus sur des priorités de développement (Patrimoine canadien, *Rapport annuel 1994-1995* : 15).

Les communautés ont relativement conscience, toutefois, que le rapprochement avec l'État donne lieu à une forme de contrôle bureaucratique de

l'État qui tend à orienter le développement des communautés, sans oublier le fait que le développement des communautés est de plus en plus subordonné aux politiques de l'État.

Depuis une vingtaine d'années, en effet, nos communautés ont fait l'objet d'une attention accrue de la part de l'État mais en revanche leur développement est devenu étroitement dépendant de l'activité étatique, c'est-à-dire de ses politiques et souvent aussi de ses propres priorités (FCFA, 1992 : 6).

On reconnaît ainsi que le partenariat avec l'État limite l'autonomie acquise dans le cadre des ententes, et ce avant même qu'on les généralise à l'ensemble des provinces.

Les représentants du gouvernement fédéral participent d'ailleurs aux forums de concertations (ou leurs équivalents) dans les provinces. Au Nouveau-Brunswick, on est obligé de prononcer des huis-clos qui excluent la présence des fonctionnaires fédéraux pour discuter de certains points, comme ceux qui concernent la négociation des ententes avec le gouvernement.

Durant le huis clos, les décisions suivantes ont été prises, soit que le Forum de concertation accepte le rapport du comité de négociation de l'entente Canada-communauté acadienne du Nouveau-Brunswick avec les modifications suivantes [...] (Forum de concertation du N.-B., 5 décembre 1998).

Il est vrai que les forums sont publics et qu'ils sont ouverts aux membres de la communauté, mais on peut s'interroger sur ce type de liens de partenariat où les fonctionnaires assistent et parfois participent aux débats dans les forums de la société civile. Ce que nous pouvons relever pour le moment est la grande proximité des représentants de l'État avec les acteurs de la société civile.

Lorsque nous prenons connaissance du processus décisionnel, nous pouvons aussi relativiser l'autonomie des communautés en matière de gestion. Au Manitoba, par exemple, les demandes de financement sont d'abord acheminées au ministère du Patrimoine canadien, qui en fait une première analyse et une première sélection à partir des critères établis.

Les demandes sont envoyées au Ministère [...] qui effectue une première analyse et qui prépare les cartables pour les membres du Comité. Une rencontre est dédiée à l'analyse des demandes de programmation et une autre, à l'analyse des demandes de projets. Les gestionnaires du Ministère informent le Comité des demandes jugées inadmissibles en fonction des critères établis (Bisson, 2003 : 48).

Cette première analyse du Ministère oriente les décisions du comité chargé d'étudier les demandes. L'extrait qui suit montre bien l'influence exercée par les fonctionnaires au sein des communautés :

Les gestionnaires du Ministère effectuent une première analyse des demandes qui sert de base de discussion pour le Comité. Chaque membre du Comité complète une grille d'analyse pour la notation des projets (Bisson, 2003 : 49).

Cet autre extrait révèle tout le poids que peut avoir le gouvernement en matière de décision de financement de certains organismes qui éprouvent des difficultés à atteindre les objectifs fixés.

Le ministère du Patrimoine canadien fait part au Comité conjoint de certaines de ses préoccupations à l'égard de Réseau action femmes. L'organisme démontre des difficultés dans la réalisation de ses activités et dans l'atteinte de résultats qu'il se donne au cours d'une période déterminée. Au cours des cinq dernières années, plusieurs projets ont dû être reportés, et ce, pour diverses raisons fournies par l'organisme. Le Ministère du Patrimoine canadien n'est plus en mesure de reporter des projets sur plusieurs années. Basé sur les informations fournies par l'organisme, dont l'absence de résultats concrets et d'information financière, le Comité conjoint appuie le ministère dans les démarches qu'il devra prendre à l'égard de l'organisme et recommande une diminution au financement de programmation à Réseau action femmes (Manitoba, *Procès-verbal*, comité conjoint, mars 2005 : 3).

Ce cas illustre en outre les effets que peut produire la gestion axée sur les résultats. Cette approche de gestion semble donner les coudées franches au ministère du Patrimoine canadien pour refuser le financement de certains organismes, en raison de leur incapacité à démontrer l'atteinte des objectifs fixés. Les représentants du Ministère pèsent de tout leur poids pour faire respecter les exigences de

la gestion axée sur les résultats, ce qui vient relativiser l'autonomie des CLOSM en matière de gouvernance et de gestion. Le comité approuve cette logique de gestion et les conséquences qui s'ensuivent. C'est là un effet direct de la rationalisation des activités communautaires. À partir du moment où les communautés ont accepté de respecter les exigences de la planification et de la gestion axées sur les résultats, elles adoptent les exigences qui s'ensuivent et doivent appliquer cette rationalité. Elles peuvent d'ailleurs justifier leur décision en invoquant des arguments « rationnels » qui ont été élaborés dans le cadre de consultations communautaires. Ce qui rend le processus plus « objectif » et facilite le travail des membres de la communauté qui ont à décider du financement des activités.

[...] les nouvelles exigences de Patrimoine canadien en terme de gestion axée sur les résultats ont permis à la communauté d'être plus stratégique ce qui facilite beaucoup le travail des membres du CÉDF (Rioux, 2004 : 1).

Ces critères permettent de retenir des organismes selon leur « performance », c'est-à-dire leur contribution au PDG et leurs capacités à atteindre des résultats. Des membres de la communauté déplorent donc des situations où les ententes financent des organismes peu performants, contribuant de cette manière à maintenir artificiellement leur existence.

[...] les membres du CÉDF soulignent qu'on maintient toujours artificiellement des groupes qui ne sont pas très performants (Rioux, 2004 : 2).

Au Manitoba, on a l'impression de perdre une certaine autonomie lorsque les fonctionnaires de Patrimoine canadien imposent de nouveaux critères et de nouveaux formulaires de demande. Le virage de la gestion axée sur les résultats semble s'être opéré de force par les CLOSM.

En 2001, le ministère du Patrimoine Canadien (Ottawa) a changé le mode de fonctionnement relatif aux demandes de financement. Le ministère a imposé certains critères et de nouveaux formulaires de demande. Donc, la communauté n'a plus un

mot à dire dans son mode de fonctionnement. Il est à noter, cependant, que le Comité conjoint utilise encore la grille d'analyse préparé par le Comité de gestion pour la notation des projets. Aussi, les modifications apportées par le ministère n'affectent pas les priorités établies par la communauté (Comité de gestion des priorités, Manitoba, mars 2002 : 1).

L'application d'une logique bureaucratique risque de produire certains effets sur le plan de la perception. Par exemple, on peut avoir l'impression que les critères de financement des organismes sont indépendants des valeurs de la communauté.

Les demandes de financement ne doivent pas seulement répondre aux critères de l'Entente Canada-communauté mais aussi aux valeurs de la communauté (Manitoba, *Compte rendu*, Comité de gestion des priorités, juin 1999 : 1).

Est-ce à dire que les ECC ne reflètent pas les valeurs de la communauté ? Une telle affirmation montre qu'un écart peut se creuser entre les structures instaurées dans le cadre des ententes et les besoins de la communauté.

Cette analyse permet de nuancer l'autonomie des communautés dans la gestion des ententes. La présence des représentants de l'État demeure importante en matière décisionnelle et dans les forums provinciaux. L'État parvient à imposer certaines exigences de rationalisation qui finissent par être adoptées par les acteurs communautaires, qui deviennent en quelque sorte les exécutants d'une logique de planification qui émane des exigences administratives de l'État.

La logique appliquée est celle de la performance organisationnelle, de l'obligation de fixer des résultats et de les atteindre. Le fait de créer des espaces de socialité ne suffirait pas pour bénéficier d'une aide de l'État. Il faut viser le développement communautaire pour bénéficier de l'aide financière. Les ententes ouvrent donc de vastes chantiers de développement communautaire qui mobilisent les organismes en les faisant entrer dans une rationalisation planificatrice poussée. La justification de leur existence en dépend.

6. Le programme du gouvernement et celui des communautés

Nous avons pu le constater, le rapport entre les CLOSM et le gouvernement tend vers le partenariat, mais ce partenariat ne signifie pas l'absence complète de conflits ou de rapports de force. Si les communautés acceptent de se soumettre à plusieurs exigences administratives en échange d'une prise en charge des ententes, il demeure que des tensions surgissent à l'occasion lorsque, par exemple, l'action du gouvernement ne respecte pas l'esprit du partenariat. Les représentants du gouvernement ne manquent pas de peser de tout leur poids dans certaines situations pour inciter les communautés à participer à l'atteinte des objectifs qu'ils poursuivent, allant même jusqu'à laisser entendre que le financement des ententes pourrait cesser.

[Le directeur de la SAANB] dit que la haute fonction publique reproche aux communautés francophones en milieu minoritaire de ne pas participer assez à la cohésion sociale du Canada. De plus, ils sont en train de considérer l'appui au mouvement communautaire versus l'appui au mouvement institutionnel, c'est-à-dire que certaines personnes se demandent si l'investissement de fonds dans le milieu institutionnel (ex. en éducation) aurait de meilleurs résultats que l'investissement de fonds dans le milieu communautaire. Il y a des gens dans le système qui veulent changer des choses (Forum de concertation du N.-B., janvier 2005 : 8).

Ce type d'intervention est lourd de menace pour le milieu communautaire et révèle le rapport de force s'instaurant à l'occasion entre l'État et les organismes communautaires, à la faveur de ce premier. Lorsque Patrimoine canadien change les règles du jeu dans les ententes conclues, cette intervention provoque des réactions d'opposition et, de l'avis de plusieurs acteurs communautaires, produit un effet direct sur le rapport de confiance devant exister entre les communautés et les représentants du gouvernement.

Étant donné que les organismes doivent maintenant signer des ententes de contribution et que ceci est un changement à l'Entente Canada-communauté, [un membre] croit que le Forum devrait se prononcer rapidement et vigoureusement, par la voie des

médias, pour dire qu'il refuse ce nouveau genre de fonctionnement. Elle dit que c'est une rupture de contrat qui entraîne des problèmes administratifs au niveau des organismes et que le Forum devrait le dénoncer [...]. Lors d'une discussion, plusieurs sont d'accord que le Forum devrait dénoncer le principe des ententes de contribution. Il s'agit d'une relation de non confiance qui s'établit entre le gouvernement canadien et les organismes. Ces changements impliquent une modification de la gestion interne des organismes et on trouve que le gouvernement va trop loin (Forum de concertation du N.-B., mai 2001).

La position du Forum semble ferme face au Ministère. Même en cours de négociation, les modifications, que propose ce dernier sont mal perçues. On demande donc

Qu'en consultation avec la communauté, les éléments négociables soient clairement identifiés au point de départ de manière à assurer la cohérence et à ne pas changer les règles du jeu en cours de route (exemple : pourcentage minimum de 20 % réservé pour les projets dans chaque entente; cet élément a été ajouté par le ministère du Patrimoine canadien très tard dans les négociations) (FCFA, s.d.).⁴⁹

Une firme de consultants embauchée pour faire la vérification du PACLO avait souligné que les subventions allaient à l'encontre de la tendance dans la fonction publique :

À cet égard, il convient de noter que cette approche du recours aux subventions correspond à la tendance inverse de ce qui est généralement observable ailleurs dans la fonction publique et ne cadre pas réellement, ni avec les politiques du Conseil du Trésor, ni avec les caractéristiques de détermination des risques identifiés par le Bureau du vérificateur général (Progestic International inc., 2001, en ligne).

La différence entre une subvention et une contribution peut expliquer la réaction des organismes communautaires. Alors que pour obtenir une subvention il suffit de respecter les conditions d'admissibilité, pour obtenir une contribution, il faut remplir des conditions de rendement, où le demandeur justifie les objectifs et les résultats attendus (Scratch, 2006). Ce qui risque d'alourdir

49. Ce document date de la fin de 1999 ou du début de 2000.

encore plus les activités administratives pour les organismes, en plus d'accroître l'incertitude relative au financement. Le gouvernement peut ensuite vérifier si les résultats visés ont été atteints.

Dans ce contexte, on se demande même si on doit signer les accords de financement, ou décider plutôt de signer et de protester publiquement. La crainte de perdre le financement limite le pouvoir de dénonciation que possèdent les communautés.

Selon un participant, si les organismes ne signent pas, il y aura des conséquences immédiates. Il reste à savoir si les organismes veulent vivre avec cela. L'autre scénario c'est de signer et de protester publiquement et auprès du gouvernement (Forum de concertation du N.-B., mai 2001).

Cette approche du gouvernement suscite plusieurs réactions en opposition au ministère du Patrimoine canadien qui effectue des changements et les impose aux communautés, notamment lorsque les ententes sont toujours en vigueur. À la suite de la publication du rapport du vérificateur général portant sur le PALO pendant l'année 2000, les membres du Forum font les commentaires suivants :

- On accepte mal les exigences de Patrimoine canadien qui changent à tout moment et ce malgré une entente signée avec ce Ministère.
- La non-accumulation de surplus pourrait causer des problèmes de liquidité aux organismes.
- Le fait de ne pouvoir reporter des fonds est un pas en arrière et ne permet pas d'exercer une gestion articulée.
- On espère un équilibre de la part de Patrimoine canadien concernant les contrôles financiers dans le sens qu'on ne peut demander une approche de contrôle pour une subvention de 100 000 \$ comme on en a pour une subvention de 1 000 000 \$ (Forum de concertation du N.-B., novembre 2001).

Les organismes communautaires proposent plutôt une approche bureaucratique plus souple et mieux adaptée à la réalité des organismes.

Les groupes trouvent très exigeante la nouvelle formule adoptée par Patrimoine pour verser le financement : entente de contribution versus subven-

tion pour ceux qui reçoivent plus de 25 000 \$. Le Groupe de travail a recommandé que les ententes de contribution ne s'appliquent qu'aux organismes recevant 50 000 \$ et plus (Forum de concertation du N.-B., novembre 2001).

Cependant, il semble y avoir peu de marge de manœuvre pour assouplir les règles bureaucratiques dans le cadre des ententes qui doivent reposer, en principe, sur une prise en charge accrue des communautés sur leur développement. À l'évidence, nous sommes en présence d'une prise en charge du développement communautaire fortement encadrée par l'État. Le rôle des communautés se limite à l'exécution de tâches administratives sans réel pouvoir de changer les règles administratives qui s'appliquent dans la mise en œuvre des ententes. Elles peuvent, certes, définir des priorités de développement, mais elles doivent se soumettre à des normes administratives qu'elles ne peuvent ni définir ni changer. Elles peuvent difficilement adapter les critères de financement à la réalité et aux besoins des organismes communautaires ou assouplir les normes de gestion des ententes. Dans une évaluation du processus de négociation avec Patrimoine canadien, la FCFA soulignait l'absence de négociations réelles avec le Ministère de même que l'absence de marge de manœuvre en ce qui concerne le financement (FCFA, s.d.). Le fait que la ministre de Patrimoine canadien invite les communautés à signer les ententes avant même qu'elles connaissent les montants qui font l'objet de ces ententes est éloquent en ce sens (FFCB, 2005).

7. Le projet d'une assemblée délibérante au Nouveau-Brunswick

Parfois, il pourra arriver que l'arrimage entre les structures de représentation de la société civile pose certains problèmes. Dans le cas du Nouveau-Brunswick, on profite en 2004 du 400^e anniversaire de la fondation de l'Acadie pour mener une réflexion impliquant toute la société civile sur l'avenir de la communauté. Poursuivant la tradition des Conventions qui se sont organisées depuis la fin du XIX^e siècle à des moments charnières de l'histoire acadienne, la Convention de 2004 mobi-

lise plusieurs acteurs dans un exercice qui semble dupliquer celui de la planification communautaire réalisée dans le cadre des ECC.

Il dit poser la question en parallèle aux discussions de la session de travail qui avait lieu hier voulant qu'un exercice pour établir les priorités du PDG soit nécessaire. Est-ce qu'un tel projet va être en confrontation avec cet exercice [de la Convention] ? M. [...] dit que la situation aujourd'hui est plus complexe qu'en 1979 alors que la SAANB était le seul joueur. Il dit que le travail de mise à jour du PDG doit être fait cette année, mais qu'ici, on parle d'un rassemblement beaucoup plus large. Il dit voir le rassemblement comme une démarche complémentaire (Forum de concertation du N.-B., février 2004 : 11).

Cet événement [Convention 2004] qui comprendra une participation plus large que celle du Forum devrait nous fournir les éléments pour mieux cibler nos priorités et d'ajuster le PDG en conséquence (Forum N.-B., février 2004).

Cet événement sera en fait l'occasion d'entamer une réflexion communautaire sur la gouvernance et d'élaborer un projet d'assemblée délibérante qui offrirait un cadre renouvelé de gouvernance communautaire relativement indépendant des structures de gestion des ententes. La réflexion est toujours en cours, mais nous constatons qu'on souhaite inscrire le projet de création d'une assemblée délibérante dans la continuité du PDG.

À l'automne 2004 lors du Grand Rassemblement des forces vives de l'Acadie, les participants seront

invités à statuer sur les meilleurs outils de gouvernance possibles pour l'Acadie du N.-B. Cette démarche s'ancre sur la vision à la base du PDG qui affirme que « L'Acadie du N.-B. se veut une société viable, moderne, prospère et autonome » (Forum de concertation du N.-B., mai 2003 : 5).

Toutefois, ce projet pourrait permettre de distinguer la société civile de la structure de gouvernance implantée pour gérer les ECC. Cette démarche montre que les ententes n'ont pas servi à mettre en place une structure de gouvernance autonome, tant celle-ci demeure accaparée par les tâches administratives dévolues aux communautés dans le cadre de leur mise en oeuvre. Ces dernières sont tentées d'élaborer des espaces de gouvernance davantage autonomes et affranchies des contraintes administratives répondant aux exigences bureaucratiques de l'État. Si certaines communautés plus complexes, comme le Nouveau-Brunswick, peuvent se le permettre, cette initiative paraît moins sûre pour les communautés de taille plus modeste.

8. Analyse de l'effet des ECC sur les organismes communautaires

L'effet des ententes sur les communautés selon les répondants semble surtout être d'ordre culturel (61 % jugent qu'elles produisent un effet important à cet égard), organisationnel (selon 51 % des répondants), économique (selon 49 % des répondants) et d'ordre social et politique (selon 44 % des répondants).

Impact principal de l'ECC sur la communauté

	Économique	Politique	Social	Organisationnel	Culturel
Nul	2,4	0	7,3	2,4	7,3
Faible	4,9	9,8	7,3	7,3	7,3
Assez important	19,5	12,2	19,5	17,1	9,8
Important	19,5	17,1	14,6	22,0	26,8
Très important	29,3	26,8	29,3	29,3	34,1
Ne sais pas	19,5	24,4	14,6	17,1	9,8
Sans objet	4,9	9,8	7,3	4,9	4,9
Total	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

En général, peu de répondants considèrent que les ententes ont eu un effet nul ou faible en ces matières. La plupart des commentaires précisent l'effet des ententes sur les domaines mentionnés. Plusieurs mentionnent l'importance des ententes dans le « développement et l'épanouissement » des communautés, reprenant les termes mêmes de la *Loi sur les langues officielles*. Certains mentionnent l'insuffisance des fonds. Sur le **plan culturel**, la plupart des répondants parlent du soutien offert par les ententes au secteur culturel et à leurs organismes. Un commentaire négatif mentionne toutefois une inégalité dans l'allocation des fonds. Sur le **plan organisationnel**, plusieurs répondants mentionnent l'aide offerte par les ententes pour les organismes ou les secteurs d'activités communautaires. Quelques répondants affirment que les ententes ont incité les organismes à changer leurs objectifs. Un répondant parle de la lourdeur administrative qu'elles engendrent. Un autre mentionne que la structure du forum communautaire ne facilite pas la communication.

Sur le **plan économique**, des répondants soulignent l'importance des ententes dans le soutien apporté aux organismes. D'autres commentaires font état de la prise en charge du développement communautaire qu'elles permettent. Un répondant ajoute qu'elles aident les communautés à retenir davantage les individus en leur sein. Sur le **plan politique**, on mentionne le soutien des ententes dans les activités de revendication ou de défense des droits. Certains précisent qu'elles ont créé un lieu de rassemblement du milieu associatif communautaire et qu'elles aident les individus à exprimer leurs intérêts. Une voix discordante mentionne qu'elles « interfèrent dans la vie politique de la communauté », les considérant comme une structure extérieure à la communauté. Un répondant d'un organisme porte-parole mentionne que la **dimension sociale** est absente des ententes. C'est-à-dire que les organismes qui fournissent des services sociaux participent difficilement à la planification communautaire. Pourtant, ce secteur peut sans contredit contribuer au développement des communautés. Est-ce le signe d'une conception culturaliste, cen-

trée sur la langue et l'identité, du développement des communautés ?

Plusieurs commentaires mentionnent que les ententes ont aidé les organismes, une vitalité plus forte dans la communauté (activités communautaires en français) ou dans un secteur particulier (sport, culture).

Lorsqu'on demande aux répondants quel a été le principal effet des ententes sur leur organisme, les thèmes suivants sont mentionnés :

- offrent des ressources (notamment financières, mais également humaines) pour assurer le fonctionnement de l'organisme ;
- permettent de créer des partenariats ou des liens avec d'autres organismes ;
- permettent de participer aux activités (tables/forums) de concertation ;
- permettent de soutenir des activités en français ou d'assurer une visibilité de la communauté francophone (vitalité linguistique).

Sur une note plus critique, certains soulignent

- la situation de dépendance envers l'État qui en découle, ou même l'inverse, à savoir un déclin du soutien financier ;
- les relations de clientélisme qui se développent entre l'organisme porte-parole et les autres organismes, venant « empêcher toute forme de débat au sein de la communauté » ;
- la lourdeur administrative.

Seulement 32 % des répondants estiment que les ententes ont amené leur organisme à modifier ses objectifs, comparativement à 63 % qui affirment le contraire.

Impact de l'ECC sur la modification des objectifs

	Fréquence	Pourcentage
Non	26	63,4
Oui	13	31,7
Ne sais pas	1	2,4
Sans objet	1	2,4
Total	41	100,0

Selon 29 % des répondants, ces changements permettent aux organismes de mieux jouer leur rôle dans la communauté, alors que 10 % affirment le contraire.

Impact des ECC sur le rôle joué dans la communauté

	Fréquence	Pourcentage
Moins bien jouer son rôle dans la communauté	4	9,8
Aussi bien faire son rôle dans la communauté	13	31,7
Mieux jouer son rôle dans la communauté	12	29,3
Ne sais pas	1	2,4
Sans objet	11	26,8
Total	41	100,0

Dans les commentaires, plusieurs répondants mentionnent que les ententes ont permis aux organismes

- de rationaliser leurs activités (préciser les objectifs ou les résultats à atteindre) ;
- de créer des liens de partenariat (mieux connaître d'autres organismes) ;
- d'assurer un financement à l'organisme (d'autres parlent d'un manque de financement).

Impact de l'ECC sur le degré d'organisation de la communauté

	Fréquence	Pourcentage
Pas du tout	1	2,4
Pas assez	10	24,4
Suffisamment	10	24,4
Beaucoup	12	29,3
Ne sais pas	6	14,6
Sans objet	2	4,9
Total	41	100,0

Sur le plan de la prise en charge communautaire du développement, les ententes semblent avoir des effets mitigés : 42 % pensent qu'elles n'ont pas du tout ou pas assez permis aux communautés de prendre en charge leur développement, alors que 44 % croient qu'elles ont suffisamment ou beaucoup permis aux communautés de prendre en charge leur développement.

Impact de l'ECC sur la prise en charge de la communauté sur son développement

	Fréquence	Pourcentage
Pas du tout	2	4,9
Pas assez	15	36,6
Suffisamment	7	17,1
Beaucoup	11	26,8
Ne sais pas	5	12,2
Sans objet	1	2,4
Total	41	100,0

Dans les commentaires, plusieurs parlent d'une dépendance financière engendrée par les ententes : « On passe son temps à courir après des projets pour survivre jusqu'à la nouvelle saison ». La proximité des organismes communautaires avec l'État se traduit bien par cette expression d'un répondant qui dit ceci : « Nous avons l'impression parfois d'être des fonctionnaires communautaires sans les avantages des employés fédéraux ». Il ajoute : « Nous veillons quotidiennement à ce que Patrimoine atteigne ses objectifs par le développement de nos communautés, mais sans nous donner les moyens minimal pour y parvenir ». Il est curieux que ce répondant voie le rôle des ententes comme servant à atteindre les objectifs de Patrimoine canadien, comme si ce programme servait moins les objectifs de la communauté que ceux de l'État.

En entrevue, un répondant émet un constat sévère, mettant l'accent sur la situation de dépendance que vivent les organismes communautaires : « L'expérience globale, excusez l'expression, mais c'est un merdier total [...] C'est une angoisse permanente de travailler dans un organisme communautaire parce qu'on est toujours dans l'incertitude.

Même si les organismes livrent des services qui, à bien des égards, le gouvernement devrait livrer. [...] On est toujours en train de nous mettre en arrière. Puis on nous arrive avec des fonds et il faut les dépenser en deux mois. [...] Tout le mécanisme de fonctionnement de l'entente [...] devrait être révisé pour les ententes » (entrevue n° 1).

Ce répondant met en cause l'existence même des structures découlant des ententes : « On crée toutes ces structures, on dépense des fonds publics pour créer ces structures, alors qu'elles ne semblent pas avoir d'impact direct. Et en même temps, c'est la loi du plus fort [...]. Ce n'est pas facile d'avoir un processus démocratique et, en même temps, la transparence et l'imputabilité alors qu'on gère des fonds publics donnés sous des critères déterminés » (entrevue n° 1). En d'autres termes, il conteste l'autonomie supposément acquise grâce aux ententes, dans un contexte de gestion encadrée par l'État, d'autant plus que ce dernier a le dernier mot en matière décisionnel : « [...] je n'arrive pas à voir comment on peut avoir un input de la communauté pour des fonds gérés par un gouvernement et avoir un gouvernement qui dit, on veut l'input de la communauté, mais, effectivement, c'est nous qui avons le dernier mot de toute façon » (entrevue n° 1). Pour ce répondant, la consultation serait dès lors limitée, car elle n'aurait pas de portée réelle. En plus du fait que le gouvernement conserve le véritable pouvoir décisionnel, le contexte bureaucratique de la gestion des ententes semble aussi limiter l'autonomie des organismes communautaires : « Disons que c'est une zone d'autonomie limitée. Quand il y a un bailleur de fonds, il faut toujours se conformer. Pour nous, ça va très bien, parce que nos objectifs cadrent avec ceux des ECC, mais, pour certains organismes, leur mandat est très différent des objectifs des ECC » (entrevue n° 4). Cette réponse provenant d'un représentant d'un organisme porte-parole est éclairante et étonnante. Il semble que les ententes, qui doivent pourtant refléter les objectifs de développement définis par la communauté, comportent des exigences extérieures à la communauté, qui s'imposent aux communautés. Certes, certaines exigences sont

inhérentes au fonctionnement des ententes et proviennent du gouvernement, mais leur application semble exclure des organismes. Ici, le représentant de l'organisme porte-parole se considère chanceux de respecter les exigences des ententes, comme si cela relevait du hasard et de facteurs indépendants de sa volonté. Cette extériorité des exigences prescrites apparaît également dans les propos suivants d'un répondant : « Le formulaire d'évaluation qu'il faut remplir pour Patrimoine canadien est plus facile maintenant qu'on est habitué. On organise nos activités pour pouvoir répondre à leurs exigences » (répondant n° 27). L'organisme oriente donc ses activités en fonction de ces exigences qui paraissent extérieures.

L'État partenaire semble donc limiter l'autonomie des CLOSM dans le cadre des ECC. Même sur le plan de la gestion, là où les communautés doivent exercer des fonctions de gouvernance, il semble que l'État les accompagne de près. Un représentant d'un organisme porte-parole déclare : « Nous avons une excellente collaboration avec Patrimoine canadien, alors ils nous aident énormément au niveau de la gestion de l'entente dans le sens qu'ils font beaucoup d'analyse, ils préparent la documentation, mais lorsque vient le temps de prendre les décisions, ils sont observateurs, et c'est à la communauté de décider, mais on ne pourrait pas le faire sans le partenariat avec Patrimoine » (entrevue n° 5). Une bonne partie du travail d'analyse semble relever des agents du gouvernement, qui demeurent toutefois des observateurs dans le processus de prise de décision. Cette forme d'« aide » permet une certaine forme de contrôle administratif.

Pour un autre répondant, la communauté prend en charge son développement en définissant les orientations qui doivent la guider : « Mais, nous, on valorise beaucoup la prise en charge des communautés, et c'est les bénévoles dans les communautés qui s'assoient autour des différentes tables de discussion dans leur communauté et qui nous donnent leurs priorités et qui nous permettent de faire notre travail » (entrevue n° 5).

9. Conclusion

Pour la FCFA, les ententes visaient d'abord à accroître l'autonomie et la prise en charge des communautés. Cette prise en charge ne concerne pas seulement la gestion de programmes gouvernementaux, mais aussi le développement communautaire : « Pour nous, cette autonomie est synonyme de prise en charge, ce qui signifie avoir une plus grande maîtrise de notre destin, c'est-à-dire de notre développement et de notre épanouissement » (FCFA, 1998b : 4).

Nous pouvons nous demander si c'est ce qui résulte des ententes ou si les CLOSM ont développé une relative autonomie en matière de gestion et de planification qui demeure fortement encadrée par l'État. L'autonomie de gestion s'accompagne d'une forte dépendance financière, encore plus grande qu'à l'époque qui a précédé l'intervention de l'État. C'est lui qui contrôle et détermine les montants affectés au financement des communautés. Par exemple, c'est le Ministère qui a imposé un minimum de 20 % de l'enveloppe globale qui doit être consacré aux projets plutôt qu'à la programmation. Or, la FCFA pense « qu'il devrait revenir à la communauté et aux mécanismes de gestion dont elle s'est doté, de décider de la proportion des argents à être investis en fonds de programmation et en projets spéciaux. On respecte ainsi la capacité qu'a chaque communauté de prioriser ses choix de développement à l'égard de la réalité de son milieu associatif, ainsi qu'en fonction des montants d'argent disponibles » (FCFA, 1998b : 4). On reconnaît ainsi que la prise en charge véritable passe par le pouvoir de décider de la répartition des fonds consentis aux communautés. Pour réduire la dépendance financière à l'égard de l'État, la FCFA vise à diversifier le financement des organismes, mais rejette l'objectif de l'autofinancement (*idem*).

Il est vrai que la création d'un espace de gouvernance au sein des communautés marque pour elles une avancée politique en ce sens qu'elle permet de concentrer en un lieu l'historicité qui, au

sens tourainien⁵⁰, accroît la capacité de la communauté d'agir sur elle-même, sur son développement. C'est un lieu de pouvoir qui est ainsi construit ou renforcé au sein des communautés⁵¹. Le développement ou l'accroissement de l'historicité d'une société passe par une capacité de réflexion qui lui permet d'opérer une distance par rapport à elle-même afin de se projeter dans l'avenir. Le savoir technique et expert, comme nous le voyons par la place que prennent les différents exercices de planification, de rationalisation, d'évaluation et d'études, devient un élément déterminant dans la mise en place des structures de gouvernance.

50. Selon Touraine (1993), l'historicité renvoie à la capacité d'une communauté ou d'une société de se produire, d'agir sur elle-même et d'orienter son développement. L'espace qui s'élabore sous nos yeux dans les communautés à l'étude est celui du politique qui se renforce et qui se rationalise.

51. Même si les pratiques de concertation précèdent la mise en place des ECC, ces dernières permettent nettement de les renforcer et de formaliser les structures de gouvernance interorganisationnelles.

Conclusion

Dans un contexte où l'intervention de l'État se définit en partenariat avec les CLOSM, la gouvernance horizontale ou partagée se retrouve naturellement au centre des problématiques du développement et de la vitalité des communautés. Avant que l'État fédéral n'intervienne au sein des communautés francophones en situation minoritaire, elles étaient relativement autonomes quant à leur organisation, si ce n'est qu'elles pouvaient compter sur l'appui de l'Église. La société civile animait leur développement et leur vitalité. L'État commence à les appuyer financièrement dans les années 1960 et 1970 jusqu'à devenir leur principal soutien financier, l'Église étant désormais reléguée à un rôle plus effacé dans la société civile canadienne-française.

Lorsque l'État commence à fournir ce soutien financier, des inquiétudes s'expriment quant aux conséquences que produira ce soutien sur l'autonomie des communautés. L'autonomie et la volonté de se prendre en charge constituent des aspirations qui s'expriment avec force depuis les années 1970 au sein des communautés; les relations entre ces deux acteurs sont alors marquées par la contestation et les revendications.

Ces revendications s'inscrivent au sein de la société civile dans un mouvement plus large qui s'oppose à une approche technocratique et verticale de la gestion publique (Cardinal *et al.*, 2005). Dans les années 1980, l'État prend le virage de la nouvelle gestion publique et tend à favoriser des pratiques de dévolution et de partenariat avec les communautés. Les formes de gouvernance horizontale et partagée sont privilégiées. En 1988, la *LLO* est modifiée et l'État s'engage à promouvoir l'*épanouissement* et le *développement* des communautés (la version anglaise de la loi parle plutôt de

vitalité et de développement). L'objectif ne consiste plus seulement à défendre une égalité juridique formelle, mais à affirmer l'existence d'une égalité réelle, qui se traduit par une égalité des conditions sociales, économiques et politiques entre les deux communautés de langue officielle.

Bref, ce contexte favorise l'instauration de relations de partenariat entre l'État et les communautés, celles-ci jouant un rôle crucial dans l'atteinte des objectifs de la *Loi* et la mise en œuvre des politiques connexes. Les organismes communautaires deviennent partenaires de l'État pour contribuer au développement de leur communauté. Est-il permis d'affirmer qu'ils se mettent au service de l'État pour lui permettre d'atteindre ses objectifs? La réponse n'est pas simple: les organismes aident l'État à réaliser ses objectifs et, même, à évaluer les performances du programme, l'État les aide en retour à contribuer au développement de leur communauté.

L'intervention étatique au sein des communautés en vue de favoriser leur développement et leur épanouissement compte désormais sur la participation des organismes communautaires. Ceux-ci contribuent directement à la mise en œuvre des ECC; à cette fin, ils se concertent pour élaborer des structures de gouvernance, misant ainsi sur leurs réseaux, voire sur leur capital social. Les communautés acquièrent des capacités de gouvernance et élaborent des structures organisationnelles pour assurer la mise en œuvre des ententes, laquelle repose sur des consultations communautaires qui permettent de créer des plans de développement globaux qui précisent les orientations du développement des communautés. Les organismes fixent ainsi des critères pour régir l'allocation du

financement gouvernemental et administrent ce programme en veillant à la préparation des demandes de financement et à leur évaluation, tout en rendant compte des résultats obtenus en conformité avec les exigences administratives du gouvernement fédéral. La planification devient plus rigoureuse avec le virage qu'ont adopté le gouvernement et les communautés, vers la gestion axée sur les résultats.

Pour le dire dans les termes de Habermas (1987b), nous assistons à une rationalisation instrumentale des activités communautaires. Celles-ci doivent respecter la planification communautaire pour être soutenues par l'État. Cette planification sert de fondement aux décisions qui sont prises en matière d'allocation du financement des organismes et des projets communautaires. Le fait de confier en grande partie ces décisions aux organismes qui bénéficient de ce financement soulève des enjeux de légitimité qui demeurent entiers, tout en mettant à l'épreuve le capital social des organismes. En effet, certaines rivalités peuvent s'exercer entre les organismes, ou alors faire régner le favoritisme dans d'autres cas.

La gouvernance se trouve tiraillée entre une planification rationnelle, qui prend appui sur des critères décisionnels, et des critères qui émanent des liens entre les organismes constitutifs des réseaux. Ces réseaux véhiculent des critères plutôt informels pour évaluer les organismes et leurs projets à partir de l'expérience commune et des liens personnels entre leurs membres. S'ils constituent un capital social, il reste que celui-ci comporte des limites lorsque vient le temps de fonder une gouvernance à partir d'eux. Les risques que fait peser sur la légitimité l'arrimage des structures de gouvernance sur les réseaux communautaires devraient inciter les intervenants communautaires et gouvernementaux à revoir plus en profondeur l'exercice de la gouvernance communautaire.

Par ailleurs, un autre enjeu concerne la construction de l'espace communicationnel, véritable assise de la gouvernance communautaire. La planification suppose la création d'espaces de discussion qui

permettent aux acteurs de s'entendre sur les orientations de développement. Mais des enjeux apparaissent dans l'accès à cet espace. Les forums de concertation n'accueillent pas tous les organismes. On n'inclut seulement ceux dont le mandat est provincial, excluant ainsi un pan appréciable d'organismes qui contribuent à leur échelle au développement et à l'épanouissement des CLOSM. D'autres organismes, dont le mandat est pourtant provincial, sont aussi exclus. Au surplus, une fois que le plan de développement est défini, les activités de consultation s'effiloquent et se font moins fréquentes. On confie la direction et la gestion des ECC à un noyau d'organismes. Par ailleurs, la nature des liens personnels entre les acteurs communautaires limite la constitution d'un espace communicationnel véritable. Les acteurs ne se sentent pas libres d'exprimer leur désaccord par rapport aux orientations définies, par crainte de voir leur financement compromis par des organismes qui peuvent se sentir remis en question et qui décident de l'allocation du financement.

En somme, la mise en œuvre des ECC s'accompagne d'un effort de rationalisation instrumentale et communicationnelle des activités communautaires. La rationalisation instrumentale incite les organismes à planifier leurs activités en précisant des objectifs, des moyens pour les atteindre et des résultats escomptés à l'horizon de l'objectif que prévoit la *LLO* à propos du développement des communautés. Cette exigence impose aux organismes des responsabilités administratives telles qu'elles en viennent à compromettre l'existence de certains organismes de taille modeste et à en obliger d'autres à s'écarter de leur mandat. La rationalisation communicationnelle n'offre certes pas les qualités d'un espace sans contrainte, lequel n'est guère exempt des rapports asymétriques prévalant dans la communauté. Toutefois, cet espace s'est davantage développé dans le cadre de la mise en œuvre des ECC. En dépit des limites nombreuses que nous avons constatées, et même s'il reste manifestement des zones d'autonomie à négocier pour les CLOSM, celles-ci semblent faire une avancée dans la prise en charge de leur destinée.

Nos résultats montrent que la fonction des organismes communautaires change : désormais, ils doivent servir non seulement les intérêts de leurs membres, mais aussi l'intérêt général de leur communauté. En d'autres termes, ils deviennent les fiduciaires de l'intérêt général de la communauté qu'ils servent. Le financement qu'ils reçoivent ne doit pas seulement servir à assurer leur fonctionnement et leur existence, mais doit être affecté à l'essor de la communauté. Bref, les activités communautaires sont intégrées dans un plan de développement communautaire. Les organismes doivent rendre compte à l'État des fonds qu'ils ont reçus à cette fin. Ils sont tenus de justifier leur contribution en ce sens pour recevoir un financement. Cette justification tend à devenir de plus en plus rigoureuse avec le virage opéré vers la gestion axée sur les résultats.

En une quarantaine d'années, les communautés sont donc passées d'une situation de conflit linguistique à une situation de compromis linguistique avec l'État : en échange d'un financement accru, elles acceptent de participer à la mise en œuvre des politiques publiques les concernant. Cette transformation a une incidence considérable aussi bien sur les conditions de légitimité de leurs activités que sur les modalités de représentation des organismes.

Certains observateurs (LeBlanc, à paraître) qualifient cette situation de néo-corporatisme. Le néo-corporatisme caractérise un mode de gouvernance, voire de collaboration entre l'État et certains acteurs sociaux, en vue d'atteindre des objectifs communs (Streeck et Kenworthy, 2005). Ce concept semble offrir une piste pour appréhender la situation actuelle des communautés francophones. Pour Wood et Harcourt (2001), le néo-corporatisme s'entend d'un type de relation politique dans lequel l'État inclut les groupes d'intérêt dans ses mécanismes décisionnels afin de promouvoir l'harmonie au sein des propos sociaux et la poursuite d'objectifs communs. Pour Zimmer (1999), le corporatisme s'entend de l'intégration des acteurs sociaux au processus politique. Ce mode d'élaboration de politiques publiques repose sur la négociation, la consultation et une coopération étroite

entre l'État et un nombre limité d'acteurs sociaux, qui sont essentiellement des associations.

Ainsi, le néo-corporatisme serait un mode de collaboration entre l'État et certains acteurs sociaux en vue de la réalisation d'objectifs communs. La critique du néo-corporatisme consiste généralement à relever le déficit démocratique dans ce type d'arrangements. S'inspirant des travaux de Habermas et parlant du cas de l'État-providence en général, Frydman affirme que

La discussion des grands choix politiques échappe de plus en plus souvent à la publicité [espace public] pour être confiée à des « tables rondes » où siègent des représentants des différents groupes d'intérêt, qui négocient dans le secret des compromis sous l'arbitrage des représentants de l'État [...] ce modèle présente le défaut majeur de se couper des citoyens, qui ne peuvent plus se reconnaître ni même se positionner par rapport aux décisions politiques. (Frydman, 2004 : 135).

Le compromis qui découle d'un tel mode de gouvernance échappe donc à l'emprise des citoyens dans l'espace public et précarise ainsi sa légitimité. Cette analyse conclut à la fragilisation, voire au découpage de la communauté politique en « groupes d'intérêts rivaux, davantage soucieux de se répartir « les parts du gâteau » (*idem*, p. 136). Ainsi, « [...] le compromis n'apparaît comme problématique que lorsqu'il devient non public, et se substitue au consensus issu d'un usage public de la raison » (Ferrarese, 2003 : 157). Le compromis risque de contribuer à la dissolution de l'espace public en devenant un espace « où s'établit un équilibre des intérêts au moyen de marchandages entre groupes de pression » (*idem*). Bref, la gouvernance horizontale prend appui sur les organismes communautaires et non sur l'ensemble de la population.

Dans ce contexte, comment s'assure-t-on que ces arrangements, loin de se limiter à la satisfaction des intérêts des organismes concernés, servent l'intérêt général de la population ? Comment s'assure-t-on de la légitimité de ces arrangements, de la représentativité des organismes, sachant qu'au cœur du néo-corporatisme s'élabore généralement un processus de négociation avec un nombre limité

et déterminé d'associations, privilégiées et cautionnées par l'État (Zimmer, 1999) ?

Le mode de gouvernance néo-corporatiste n'est peut-être pas celui qui peut le plus inciter les organismes à servir l'intérêt général des communautés. Les organismes tendent davantage à assurer leur survie, en luttant pour obtenir le financement à cette fin. On semble considérer que leur financement et celui de leurs projets suffisent pour garantir le développement et l'épanouissement des communautés sans vraiment mesurer l'influence qu'ont sur elles ces projets et ces activités. On évalue les activités des organismes communautaires sans apprécier leur effet global sur les communautés. Si bien qu'il apparaît difficile d'évaluer à sa juste mesure la contribution des ententes sur le développement et l'épanouissement des communautés⁵². Un tel mode de gouvernance pose la question de savoir quel arrimage existe entre le secteur communautaire et l'ensemble de la population qui compose ces communautés. Les mécanismes de représentation actuels donnent une voix aux organismes provenant des différents secteurs, mais rien ne garantit que la population générale est entendue. Vu que les organismes communautaires deviennent des fiduciaires de l'intérêt général des communautés, y a-t-il lieu de revoir leur mode de représentation ? Car le mode de représentation actuel a été défini pour des organismes qui devaient d'abord satisfaire les intérêts de leurs membres. Or, ce mode de représentation convient-il toujours ?

De nouvelles structures sont apparues dans les provinces pour mettre en œuvre les politiques publiques dans plusieurs secteurs (les secteurs communautaire, de la santé et de l'économie notamment). Dans le cadre des ECC, des forums de concertation ont été organisés et des comités conjoints ont été créés. Linda Cardinal (à paraître) montre qu'entre 1983 et 2005 nous passons de deux comités de consultation à soixante-quatorze. Cette réorganisation conduit à un mode de représentation sectorielle des intérêts qui servirait l'in-

térêt général des CLOSM. L'intérêt général n'est pas imposé par une autorité extérieure et neutre, tel l'État, mais se situerait « dans le prolongement des intérêts particuliers plutôt qu'en rupture avec eux » (Lochak, 1986 : 63). Cependant, ce mode de représentation risque de favoriser la multiplication des intérêts plutôt que l'élaboration d'un projet de société intégré. Thériault nous le rappelle :

À côté de la démocratie conçue comme mécanisme de représentation des intérêts, il y en a une autre, la démocratie délibérative qui postule que la démocratie est aussi un processus de formulation du bien public à travers un discours de la société sur elle-même. La démocratie n'est pas qu'un agrégat d'intérêts, elle produit quelque chose de nouveau, de plus que la somme des intérêts (Thériault, 1996 : 147).

Il est permis de penser que le mode de gouvernance actuel fait glisser les CLOSM vers un cumul des intérêts plutôt qu'il ne favorise un tel espace délibératif fondant la définition d'un projet de société réel. Le programme des ECC met en présence plusieurs secteurs. Chacun est représenté par un ou plusieurs organismes. Pourtant, les ECC sont une initiative parmi plusieurs autres en santé, en économie, dans les arts et la culture, etc.

Réfléchissant au cas ontarien, Linda Cardinal (2004) demandait au gouvernement fédéral de dissocier la gestion des ECC de la représentation politique. Il peut être difficile de savoir concrètement où finit la représentation et où commence la gestion : la gouvernance communautaire tend à mêler gestion et représentation. L'organisme qui représente les intérêts de la communauté est celui-là même qui dirige et gère la mise en œuvre des ententes. Si l'État a un rôle à jouer dans cette dissociation, les organismes communautaires ont eux aussi une responsabilité à ce titre. Ils peuvent déterminer la marge de manœuvre qu'ils entendent s'accorder en matière de représentation et de gouvernance.

Peut-on tendre vers plus d'autonomie en matière de gouvernance ? Faut-il revoir les structures de mise en œuvre des ententes afin de préserver un espace autonome de représentation et de gouvernance ? Certaines communautés ont d'ailleurs révisé ou sont en train de réviser les modalités de

52. Ce n'est que récemment, dans les ententes de collaboration 2004-2009, que des efforts en ce sens sont prévus.

représentation des structures de gouvernance communautaire, comme il a été fait en Saskatchewan, en Ontario et au Nouveau-Brunswick.

Nous pouvons donc nous demander si le nouveau compromis entre l'État et les CLOSM marque un progrès réel quant à la question de l'autonomie. Dans le contexte d'une participation accrue des acteurs dans la mise en œuvre des politiques publiques, les communautés exercent-elles véritablement un plus grand contrôle sur leur développement ? Rappelons que leur participation s'exerce sous réserve d'une dépendance financière accrue. Par ailleurs, nous pouvons relativiser leur autonomie dans la gestion des programmes et dans la planification communautaire du développement : gestion et planification se font de concert avec un État très présent qui impose ses exigences et une rationalité bureaucratiques. Pour le dire à la manière de Jalbert (1991), analysant le processus de décentralisation de l'État, il s'agit d'une autonomie administrée et d'une participation encadrée.

Ainsi, la « démocratie de contact » [...] qu'instaure l'approche communautariste ne fait pas qu'exposer candidement l'administration au regard des administrés, mais place simultanément ces derniers sous l'influence de l'administration par le biais d'une approche aussi empreinte de technocratie. On peut donc qualifier l'ensemble de la démarche de participation encadrée, dans la mesure où elle s'appuie sur une mobilisation par le haut dans le cadre de structures et de valeurs inspirées par l'État (Jalbert, 1991 : 264).

Rappelons que les communautés acceptent de se soumettre à ce contrôle administratif en échange d'une participation accrue à la mise en œuvre des ententes. L'autonomie dont il s'agit ne se définit pas tant du point de vue des communautés que de celui des politiques publiques qui s'appuient désormais sur la participation des organismes communautaires. Les activités communautaires doivent ainsi s'inscrire dans la rationalité administrative de l'État. Les communautés peuvent déterminer les orientations de leur développement, mais les structures et les pratiques de gouvernance communautaire tendent à se conformer à la rationalité de l'État.

Par ailleurs, la participation des organismes communautaires à la mise en œuvre des politiques publiques a une incidence sur le capital social des communautés, c'est-à-dire sur leurs réseaux. Ces réseaux sont fortement mobilisés dans l'application des ententes. Nous savons que pareille mobilisation entraîne des risques au regard de la légitimité de la gouvernance exercée dans les communautés. Si les réseaux contribuent à l'application des ententes, cette contribution exige une certaine transformation. Les structures de gouvernance doivent affranchir les mécanismes décisionnels des rapports sociaux qui composent les réseaux pour éviter, notamment, les situations de favoritisme. Mais un autre enjeu est soulevé par cette mobilisation. La vitalité communautaire s'appuie sur les réseaux. Ceux-ci offrent des espaces sociaux qui permettent l'épanouissement d'une certaine vie communautaire en français. Les réseaux sont mobilisés dans des activités communautaires qui sont parfois étrangères à la gouvernance, à la planification et aux consultations. Comme le rappelle Godbout, « le lien social n'existe vraiment que lorsqu'il n'est pas un moyen, lorsqu'il est voulu pour lui-même » (Godbout, 2000 : 299). Les événements culturels, festifs et de loisirs par exemple dépendent en grande partie des réseaux dans leur organisation et leur déroulement. Or, les ressources que fournit le capital social sont-elles suffisantes pour gérer les politiques publiques et offrir un espace social indépendant pour les francophones ? Les réseaux présentent certes un « capital » d'un type particulier, mais ils ne doivent pas seulement être perçus ainsi. Leur mobilisation dans l'organisation des activités communautaires ne doit pas conduire à leur épuisement dans leur instrumentalisation, ce qui risquerait fort de fragiliser le capital social des CLOSM.

Plus globalement, la réflexion doit porter sur la société civile afin de voir si un espace d'autonomie est préservé dans le contexte actuel. La société civile constitue en principe un espace relativement indépendant par rapport à l'État. Ce qui n'empêche pas la création de liens de collaboration, mais, lorsque les structures de partenariat sont aussi importantes

et imposantes que celles que nous connaissons, il convient de s'interroger sérieusement. Surtout quant on connaît la « taille » modeste des sociétés civiles dans certaines communautés. Si la société civile entière est mobilisée par la mise en œuvre de programmes fédéraux, c'est l'organisation des communautés qui se transforme profondément. Quel espace de socialité communautaire non instrumentalisé par l'État reste-t-il ? Cette question est centrale pour les CLOSM, compte tenu du rôle que remplit la société civile en leur sein (Thériault, 2007). À défaut de s'appuyer sur l'État, la gouvernance de ces communautés prend appui sur la société civile. Or, que signifie pour elles, une société civile intégrée dans la mise en œuvre des politiques de l'État ? Pour reprendre l'expression de Thériault (1985), se pourrait-il que le gouvernement ait trouvé une façon de saisir cette chimère que constitue la société civile ?

La société civile procure les ressources nécessaires pour créer une interface entre les communautés et le gouvernement. Cette interface tend à s'homogénéiser dans sa structure, où l'influence de l'autorité publique s'affirme et où demeure forte la tentation de structurer davantage l'ensemble de la société civile des communautés. Cette prise en charge communautaire suppose qu'il faut acquérir des capacités de gouvernance et de gestion organisationnelle qui remettent en question le rôle traditionnel des acteurs de la société civile. Les exigences de planification rationnelle qu'impose le gouvernement fédéral aux communautés s'apparentent à celles auxquelles doivent se plier les organisations formelles. Si la société civile conserve une part certaine de contrôle, qui lui permet de se développer et de se déployer hors des « mesures » de contrôle bureaucratiques, il n'en demeure pas moins que la possibilité existe que ses ressources s'épuisent sous le poids des exigences gouvernementales.

En ce sens, nous assistons à un transfert vers la société civile d'éléments systémiques de coordination de l'action qui tend à court-circuiter les exigences de l'entente communicationnelle propre aux espaces publics. Ce transfert est rendu possible dans un contexte où l'État pèse de tout son poids pour

imposer des exigences administratives aux organismes communautaires contre l'allocation d'un financement. D'ailleurs, l'acquisition des capacités de gestion visent davantage à faire en sorte que les organismes communautaires puissent insérer leurs activités dans la planification communautaire qui a été réalisée et à démontrer que les résultats obtenus sont ceux qui sont visés. Le recours à des consultants et à des activités de formation reflète cette volonté d'inscrire les activités des organismes dans une rationalité de type instrumentale (planificatrice, bureaucratique, administrative) que contribuent à définir les organismes et l'État. Les experts qui connaissent bien les programmes et le jargon bureaucratique prennent alors de l'importance et la tentation existe, comme nous l'avons constaté, de s'en remettre à eux pour organiser les activités communautaires. Notre analyse révèle une préoccupation à cet égard beaucoup plus importante qu'une préoccupation de former des compétences communicationnelles, voire des « [citoyens qui] forment leur volonté politique en communiquant dans l'espace public d'une société civile indépendante de l'État » (Rochlitz, 2002 : 192).

Plutôt, le compromis entre l'État et les CLOSM donne lieu à un mode de gouvernance néo-corporatiste qui risque d'être tiraillé entre, d'une part, les exigences communicationnelles des espaces publics déployés dans le cadre des ECC et, d'autre part, les exigences proprement systémiques liées à l'administration étatique de ses activités. La gouvernance « du bas vers le haut » ne suffit pas à contrer les effets d'une rationalisation systémique. C'est la construction d'un véritable espace public et l'ancrage de la gouvernance en lui qui se trouve désormais au cœur des enjeux de l'autonomie des CLOSM. L'espace public se nourrit des débats alimentés par les acteurs de la société civile qui participent au développement des communautés. Or, les CLOSM peuvent-elles former au regard de l'État un espace public indépendant ? Il est permis d'en douter considérant la charge qu'imposent à la société civile les activités de gestion des programmes et des liens de dépendance financière entre les CLOSM et l'État. La forte dépendance financière

des organismes communautaires envers l'État a rendu possible cette transformation de la relation entre l'État et les communautés. Le financement accru sous-tend un contrôle étatique plus serré. Les inquiétudes exprimées dans les années 1970 concernant l'accroissement de cette dépendance financière traduisaient la crainte de voir l'État finir par instrumentaliser la société civile. Le compromis linguistique actuel remet-il en question l'autonomie institutionnelle des communautés ? Bref, quelles conditions concrètes peuvent assurer une gouvernance et une société civile autonomes aptes à leur permettre de définir un projet de société qui leur soit propre.

Enfin, les CLOSM peuvent-elles toujours envisager des projets de société pour l'ensemble des communautés ou doivent-elles se contenter de définir des projets de société provinciaux. Le premier Sommet des communautés francophones et acadiennes en situation minoritaire marque, certes, une volonté déterminée d'élaborer un projet de société intégré. Toutefois, l'intervention actuelle de l'État tend plutôt à reproduire la fragmentation des communautés francophones et à freiner les efforts de coordination globale et unifiée. L'approche de l'intervention étatique tend à défavoriser les regroupements des organismes entre communautés. Dans son évaluation, Patrimoine canadien déclare sans ambages : « La complexité de la procédure d'approbation prévue dans l'entente et le recours à des enveloppes budgétaires et des processus décisionnels à l'échelle de la province entravent encore plus la réalisation de projets interrégionaux dans la plupart des régions du pays » (Patrimoine canadien, 2003c). Partant du constat que « cette fragmentation identitaire a conduit à un isolement relatif des communautés francophones et acadiennes au point de menacer leur survie » (Landry, 2005 : 82), nous nous croyons autorisés à nous interroger sur l'enjeu que soulève l'intervention de l'État sur le développement et la construction identitaire d'une francophonie canadienne en situation minoritaire.

Références

- Alary, Étienne (2005). « La FCFA à l'aise avec les modalités de l'entente », *Association de la presse francophone*, [En ligne]. http://journaux.apf.ca/national/index.cfm?Repertoire_No=1876894553&Voir=journal_revue (Page consultée le 7 juillet 2005)
- Allaire, Gratien (1999). « Le rapport à l'autre : l'évolution de la francophonie de l'Ouest », dans Joseph Yvon Thériault (dir.), *Francophonies minoritaires au Canada : l'état des lieux*, Moncton, Éditions d'Acadie, p. 163-189.
- ARC Applied Research Consultants (2003). « Évaluation du Programme d'appui aux communautés de langue officielle (volet du Programme de promotion des langues officielles) », *Rapport à l'intention de Patrimoine canadien*, [En ligne]. http://www.pch.gc.ca/progs/em-cr/eval/2003/2003_08/index_f.cfm (Page consultée le 25 juillet 2005)
- 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, 87 p.
- Bernier, Nicole F. (2003). *Le désengagement de l'État providence*, Montréal, Presses de l'Université de Montréal, Collection Politique et économie, 276 p.
- Boismenu, Gérard. *Les écueils du lac Meech*, [En ligne]. http://www.pum.umontreal.ca/apqc/87_88/boismenu/boismenu.htm (Page consultée le 7 juillet 2005)
- Bourdieu, Pierre (1980). « Le capital social », *Actes de la recherche en sciences sociales*, vol. 31, p. 2-3.
- Bureau du vérificateur général du Canada (2001). *Rapport de 2001 – Chapitre 5 – Section 5 – Ministère du Patrimoine canadien – Programme d'Appui aux communautés de langue officielle*, [En ligne]. <http://www.oag-bvg.gc.ca/domino/rapports.nsf/html/0105cf.html#ch5hd3h> (Page consultée le 22 juin 2005)
- Burt, Ronald S. (1992). *Structural Holes, The Social Structure of Competition*, Cambridge, Harvard University Press, 313 p.
- Corno, Normand (2003). *Évaluation de l'Entente Canada-communauté acadienne du Nouveau-Brunswick pour la période 1999-2003 à l'intention du Forum de concertation*, Rapport de consultant, mars, 97 p.
- Cantin, Adrien (2003). « Les déboires de l'ACFO », *Le Droit*, 8 décembre, p. 17.
- Cardinal, Linda (2004). *Le gouvernement fédéral et la francophonie ontarienne : pour un changement de cap*, Ottawa, Université d'Ottawa.
- Cardinal, Linda et Marie-Ève Hudon (2001). *La gouvernance des minorités de langue officielle au Canada : une étude préliminaire*, Ottawa, Commissariat aux langues officielles, 84 p. [En ligne]. http://www.ocol-clo.gc.ca/archives/sst_es/2001/gov_gouv/gov_gouv_2001_f.htm (Page consultée le 15 mars 2007)
- Cardinal, Linda et Luc Juillet (2002). *L'Ontario francophone et la gouvernance des minorités de langue officielle*, Document de réflexion, Ottawa, Direction générale de l'Entente Canada-communautés-Ontario, 34 p.
- Cardinal Linda, Stéphane Lang et Anick Sauvé (2005). *Apprendre à travailler autrement : la gouvernance partagée et le développement des communautés minoritaires de langue officielle au Canada*, Rapport, Ottawa, Chaire de recherche sur la francophonie et les politiques publiques, Université d'Ottawa, décembre, 62 p.
- Cardinal Linda, Jean Lapointe et Joseph-Yvon Thériault (1994). *État de la recherche sur les communautés francophones hors Québec 1980-1990*, Ottawa, Centre de recherche en civilisation canadienne-française, Université d'Ottawa, 198 p.

- Castle, Emery N. (2002). « Social Capital : An Interdisciplinary Concept », *Rural Sociology*, vol. 67, n° 3, p. 331-349.
- Coleman, James S. (1990). *Foundations of Social Theory*, Cambridge, MA, Belknap Press of Harvard University Press, 1014 p.
- Commissariat aux langues officielles (s.d.). *Loi sur les langues officielles*, [En ligne]. http://www.ocol-clo.gc.ca/legislation/ola_llo.asp?Lang=Francais (Page consultée le 6 juillet 2005)
- Commissaire aux langues officielles (1996). *Un tracé pour agir : La mise en œuvre de la Partie VII de la Loi sur les langues officielles de 1988*, février, [En ligne]. http://www.ocol-clo.gc.ca/archives/sst_es/1996/blueprint_trace/blueprint_trace_1996_f.htm
- Couture, Jocelyne (2001), « De la nation canadienne-française aux minorités francophones canadiennes : des leçons pour l'avenir des Français d'Amérique », dans Michel Sarra-Bournet (dir.), *Les nationalismes au Québec du XIX^e au XXI^e siècle*, Sainte-Foy, Presses de l'Université Laval, p. 167-180.
- Denis, Wilfrid B. (1994). « L'État et les minorités ; de la domination à l'autonomie », *Sociologie et société*, vol. XXVI, n° 1, p. 133-153.
- Dubé, François (2003). « Dominique Schnapper, La démocratie providentielle. Essai sur l'égalité contemporaine », *Sociologie du travail*, vol. 45, n° 2, avril, p. 289-290.
- Entente cadre Canada (2001). *Colombie-Britannique sur la promotion des langues officielles*, [En ligne]. http://www.gov.bc.ca/igrs/down/appendix_a.pdf
- FCFA (s.d.). *Résultats du questionnaire d'évaluation du processus de négociation des ententes Canada-communautés*, Ottawa, rapport interne.
- FCFA (2005). *Intégrer une approche de gestion axée sur les résultats, document produit par le Centre canadien de leadership en évaluation*, Ottawa, [En ligne]. www.fcfa.ca/media_uploads/pdf/300.pdf (Page consultée le 9 novembre 2006).
- FCFA (2002). « Des communautés en action », *Politique de développement global à l'égard des communautés francophones et acadiennes en situation minoritaire*, Document présenté au président du Conseil privé, ministre des Affaires intergouvernementales et ministre responsable des langues officielles, l'honorable Stéphane Dion, 80 p., [En ligne]. http://www.fcfa.ca/media_uploads/pdf/392.pdf
- FCFA (2001). *Parlons-nous ! Dialogue*, Rapport du groupe de travail Dialogue, février, 43 p.
- FCFA (1998a). *Journée de réflexion pour l'évaluation des ententes Canada-communautés*.
- FCFA (1998b). *Synthèse et recommandations : Cadre de référence pour le renouvellement des ententes Canada-communautés*.
- FCFA (1998c). *Analyse-Synthèse (d'une évaluation réalisée par FCFA)*.
- FCFA (1997). *Document de réflexion au sujet de l'évaluation des ententes Canada-communautés de 1997*, 15 août.
- FCFA (1997). *Document de réflexion au sujet du rapport intitulé « Évaluation des ECC » présenté au PCH*, 15 août.
- FCFA (1994). *Mémoire présenté au Comité mixte permanent des langues officielles*, 26 mai.
- FCFA (1993). *À la recherche d'une politique de développement de la francophonie*, ratifié par le Conseil national des présidentes et des présidents de la FCFA du Canada le 8 juin 1993, 19 p., [En ligne]. http://bv.cdeacf.ca/EA_HTML/2005_01_0550.htm
- FCFA (1992). « Dessein 2000 : Pour un espace francophone », Rapport final, Ottawa, 75 p., [En ligne]. http://bv.cdeacf.ca/EA_HTML/2005_01_0567.htm
- FCFA (1992). « Dessein 2000 : Pour un espace francophone », Rapport final, préparé par le Comité d'orientation du projet de société Dessein 2000, 20 p.
- Fédération des francophones hors Québec (1977). *Les héritiers de Lord Durham*, Ottawa, 2 volumes.
- Ferrarese, Estelle (2003), « Le renversement du concept de compromis. Des amiguïtés de l'intérêt particulier dans la théorie de Jürgen Habermas », dans E. Renault et Y. Sintomer (dir.), *Où en est la théorie critique ?*, Paris, La découverte, p. 153-166.
- FFCB (2004-2009). *Plan de développement global de la communauté francophone en Colombie-Britannique*, 35 p., [En ligne]. http://www.ffcb.bc.ca/pdf/PDG_04-09.pdf

- FFCB (2006). *L'Accord de collaboration entre le ministère du Patrimoine canadien et le mouvement associatif de la communauté francophone de la Colombie-Britannique 2005-2009*, [En ligne]. http://www.ffcb.bc.ca/pdf/Accord_CollaboFinal.pdf
- FFCB (2005). *Colombie-Britannique*.
- FFCB (2001). *Portrait de la francophonie en Colombie-Britannique*, [En ligne]. <http://www.ffcb.bc.ca/portraits/index.htm>
- Fontaine, Yvon *et al.* (1999). *Maintenir le cap : la dualité linguistique au défi des transformations gouvernementales*, Rapport du Groupe de travail sur les transformations gouvernementales et les langues officielles : rapport préparé à l'intention du président du Conseil du Trésor, l'honorable Marcel Massé, Ottawa, Centre de distribution du Conseil du Trésor du Canada.
- Forgues, Éric (2004). « Capital social, gouvernance et rationalisation des pratiques communautaires ; outils théoriques et méthodologies », *Cahier de recherche*. Moncton, Institut canadien de recherche sur les minorités linguistiques.
- Forgues, Éric, Myriam Beaudry et Hélène DeVarenes (2007), « The Canadian state and the empowerment of the francophone Minority communities regarding their economic development », *International Journal of sociology of Language*, n° 185, p. 163-186.
- Forgues, Éric, Sylvie Giraud et Mario Paris (2006). « La revitalisation économique des communautés minoritaires de langue officielle au Canada : le cas du réseau de développement économique et de l'employabilité », *Francophonies d'Amérique*, n° 22, p. 57-72.
- Forgues, Éric *et al.* (2001). « La difficile gestation d'une économie sociale au Nouveau-Brunswick », dans Yves Vaillancourt et Louise Tremblay (dir.), *L'économie sociale dans le domaine de la santé et du bien-être au Canada : une perspective interprovinciale*, Montréal, LAREPPS, p. 67-100.
- Forum de concertation des organismes acadiens (2001). *Règles de fonctionnement*, novembre, 8 p.
- Forum de consultation pour l'examen des mécanismes de l'entente (2003). *À propos de l'Entente... s'unir pour notre avenir !*, vol. 10, n° 2, 8 p. [En ligne]. http://www.ffcb.bc.ca/pdf/apropos_juillet2003.pdf
- Fossaert, Robert (1991). « La société civile : mode d'emploi », dans Louis Maheu et Arnaud Sales (dir.), *La recomposition du politique*, Montréal, Presses de l'Université de Montréal et Paris, L'Harmattan, p. 25-41.
- Frenette, Yves (1998). *Brève histoire des Canadiens français*, Montréal, Boréal, 211 p.
- Frydman, Benoît (2004), « Habermas et la société civile contemporaine », dans B. Frydman (dir.), *La société civile et ses droits*, Bruxelles, Bruylant, p. 123-144.
- Gaboury, Paul (1996). « Les communautés francophones hors Québec : Les dollars de la survivance », *Le Droit*, 8 juin, p. 20.
- Giroux, Guy (2001). *L'État, la société civile et l'économie : turbulences et transformations*, Québec, Presses de l'Université Laval et Paris, L'Harmattan, 251 p.
- Godbout, Jacques T. (2000). « L'engagement : une fidélité », *Sociologie du travail*, vol. 42, n° 2, p. 289-300.
- Godechot, Olivier et Nicolas Mariot (2004). « Les deux formes du capital social : Structure relationnelle des jurys de thèse et recrutement en science politique », *Revue française de sociologie*, vol. 45, n° 2, p. 243-282.
- Gouvernement canadien (2003a). *Mise en œuvre des articles 41 et 42 de la Loi sur les langues officielles*, [En ligne]. http://www.pch.gc.ca/progs/lo-ol/ci-ic/strateg_f.cfm
- Gouvernement canadien (2003b). *Plan d'action pour les langues officielles*, [En ligne]. http://www.pch.gc.ca/progs/lo-ol/bulletin/vol9_no2/plan2_f.cfm
- Granovetter, Mark S. (1995). « The Economic Sociology of Firms and Entrepreneurs », dans Alejandro Portes (dir.), *The Economic Sociology of Immigration : Essays on network, Ethnicity and Entrepreneurship*, New-York, Russell Sage Foundation, p. 128-165.
- Granovetter, Mark S. (1992). « The Sociological and Economic Approaches to Labor Market Analysis : A Social Structural View », dans Mark Granovetter et Richard Swedbert (dir.), *The Sociology of Economic Life*, San Francisco, Boulder and Westview Press.

- Granovetter, Mark S. (1974). *Getting a Job, A Study of Contacts and Careers*, Chicago, University of Chicago Press, 2^e édition, 1995.
- Granovetter, Mark S. (1973). « The Strength of Weak Ties », *American Journal of Sociology*, vol. 78, n° 6, p. 1360-1380.
- Habermas, Jürgen (1987a). *Théorie de l'agir communicationnel. Rationalité de l'agir et rationalisation de la société*, tome 1, Paris, Fayard, Collection L'espace du politique, 448 p.
- Habermas, Jürgen (1987b). *Théorie de l'agir communicationnel. Pour une critique de la raison fonctionnaliste*, tome 2, Paris, Fayard, Collection L'espace du politique, 480 p.
- Hall, John Stuart. (2002). « Reconsidering the connection between Capacity and Governance », *Public Organization Review*, vol. 2, n° 1, p. 23-43.
- Hewitt de Alcantara, Cynthia (1998). « Du bon usage du concept de gouvernance », *Revue internationale des sciences sociales*, n° 155, p. 109-118.
- Industrie Canada (2005). *Archives authentiques de l'histoire des francophones de la Colombie-Britannique*, [En ligne]. <http://collections.ic.gc.ca/archfcl>
- 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.
- Jean, Bruno (2002). « Social capital and Governance : The Role of Intangible Factors in Community Capacity Building », *Rural Sociological Society*, 2003 Conference.
- Jetté, Christian *et al.* (2000), *Économie sociale et transformation de l'État-providence dans le domaine de la santé et du bien-être : une recension des écrits (1990-2000)*, Sainte-Foy, Presses de l'Université du Québec, 2000, 202 p.
- Judge, Robert (2003). « Le capital social, Établir les fondements de la recherche et de l'élaboration de politiques », *Horizons*, vol. 6, n° 3, p. 7-12.
- Juillet, Luc et Caroline Andrew (1999). « Développement durable et nouveaux modes de gouvernance locale : le cas de la Ville d'Ottawa », *Économie et Solidarités*, vol. 30, n° 2, p. 75-93.
- Juteau, Danielle (1994). « Multiples francophonies minoritaires : multiples citoyennetés », *Sociologie et sociétés*, vol. XXVI, n° 1, p. 33-45.
- Laforest, Rachel et Susan Philips (2001). « Repenser les relations entre gouvernement et secteur bénévole : À la croisée des chemins au Canada et au Québec : Gouvernance et société civile », *Politique et sociétés*, vol. 20, n° 2-3, p. 37-68.
- Lamoureux, Jocelyne (2000). « Éviter de gadgétiser le concept de société civile et saisir la contribution du mouvement communautaire autonome à sa vitalité », Colloque *Développer la société civile par l'action communautaire*, Montréal, organisé par le Regroupement des intervenantes et intervenants en action communautaire en CLSC et en Centres de santé (RQIIAC), [En ligne]. http://www.rqiiac.qc.ca/fr/vie_associative_calendrier/actes/article.asp?Id_chapitre=2&Id_articles=410 (Page consultée le 13 novembre 2003)
- Landry, Rodrigue (2005). « Défis de la francophonie minoritaire canadienne : une perspective macroscopique », dans Margaret Adsett, Caroline Mallandrain et Shannon Stetner (dir.), *Perspectives canadiennes et françaises sur la diversité*, Ottawa, Ministre des Travaux publics et des Services gouvernementaux Canada, p. 77-89.
- Landry, Rodrigue et Serge Rousselle (2003). *Éducation et droits collectifs : Au-delà de l'article 23 et de la Charte*, Moncton, Éditions de la francophonie, 208 p.
- Lavoie, Roger (1990). *L'État-providence néo-brunswickois, 1960-1986 : dualité et légitimation*, thèse de maîtrise, Université de Montréal, 143 p.
- LeBlanc, Gino (à paraître), *L'aménagement de la diversité culturelle : La question du pouvoir en Acadie*, thèse de doctorat, École des hautes études en sciences sociales, Paris.
- Lesemann, Frédéric (2001). « De l'État-providence à l'État partenaire », dans Guy Giroux (dir.), *L'État, la société civile et l'économie. Turbulences et transformations*, Québec, Presses de l'Université Laval et Paris, L'Harmattan, p. 13-46.
- Lévesque, Benoît (2004). *Un nouveau paradigme de gouvernance : la relation autorité publiques – marchés-société civile pour la cohésion sociale*,

- Cahiers du CRISES, Collection Études théoriques, n° ET0422, 47 p.
- Lévesque, Benoît (2001). *Le partenariat : une tendance lourde de la nouvelle gouvernance à l'ère de la mondialisation. Enjeux et défis pour les entreprises publiques et d'économie sociale*, Cahiers du CRISES, collection Études théoriques, n° ET0104, 17 p.
- Lévesque, Benoît, Gilles L. Bourque et Éric Forgues (2001). *La nouvelle sociologie économique*, Paris, Desclée de Brouwer, 268 p.
- Lévesque, Maurice (2000). *Le capital social comme forme sociale de capital : la reconstruction d'un quasi-concept et application à la sortie de l'aide sociale*, thèse de doctorat, Université de Montréal.
- Lévesque, Maurice et Deena White (1999). « Le concept de capital social et ses usages », *Lien social et politiques*, RIAC, printemps, p. 23-33.
- Lochak, Danièle (1986). « La société civile : Du concept au gadget », dans Jacques Chevallier (dir.), *La société civile*, Paris, Presses Universitaires de France, p. 44-75.
- Maheu, Louis et Arnaud Sales (dir.). 1991. *La recomposition du politique*, Montréal, Presses de l'Université de Montréal et Paris, L'Harmattan, 324 p.
- Ministère de la Justice du Canada. *Historique des droits linguistiques au Canada*, [En ligne]. <http://canada.justice.gc.ca/fr/ps/franc/enviro/chapter1.html> (Page consultée le 7 juillet 2005)
- Ministère de la Justice du Canada. *Loi sur les langues officielles*, [En ligne]. <http://lois.justice.gc.ca/fr/O-3.01/56614.html#rid-56706> (Page consultée le 23 juin 2004)
- Patrimoine canadien (s.d.). *Programmes de Patrimoine canadien en matière de langues officielles*, [En ligne]. http://www.pch.gc.ca/progs/lo-ol/progs/index_f.cfm (Page consultée le 6 juillet 2005)
- Patrimoine canadien (2004). *Rapport annuel 2002-2003 sur les langues officielles*, 30 p., [En ligne]. http://www.pch.gc.ca/progs/lo-ol/pubs/2002-2003/ra-ar/report_f.pdf
- Patrimoine canadien (2001). *Rapport annuel 2000-2001 sur les langues officielles*, 26 p., [En ligne]. <http://www.pch.gc.ca/progs/lo-ol/pubs/2000-01/pdf/Rapport.pdf>
- Patrimoine canadien (2003a). « Initiatives régionales », *Bulletin 41-42*, vol. 9, n° 2, [En ligne]. http://www.pch.gc.ca/progs/lo-ol/bulletin/vol9_no2/reg_f.cfm
- Patrimoine canadien (2003b). « Santé en français : un réseau national de coopération », *Bulletin 41-42*, vol. 9, n° 1, [En ligne]. http://www.pch.gc.ca/progs/lo-ol/bulletin/vol9_no1/sante_f.cfm
- Patrimoine canadien (2003c). *Évaluation du Programme d'appui aux communautés de langue officielle (volet du Programme de promotion des langues officielles)*, [En ligne]. http://www.pch.gc.ca/progs/em-cr/eval/2003/2003_08/1_f.cfm (Page consultée le 19 décembre 2003)
- Patrimoine canadien (1997). *Évaluation des Ententes Canada-communautés*, Ottawa, Direction générale des examens ministériels, janvier, 53 p.
- Patrimoine canadien (1995). *Rapport annuel de PCH 1994-1995*, Ottawa.
- Patrimoine canadien (1994). *Confiance en l'avenir : redéfinition des relations du ministère avec ses groupes clients : Appui aux communautés minoritaires de langue officielles*, mai, 20 p.
- Plumptre, Tim et John Graham (2000). *Governance in the New Millennium : Challenges for Canada*, Ottawa, Institute on governance, 19 p.
- Portes, Alejandro (1998). « Social Capital : Its Origins and Applications in Modern Sociology », *Annual Review of Sociology*, vol. 24, p. 1-24.
- Portes Alejandro et Patricia Landolt (1996). « The downside of social capital », *The American Prospect*, n° 26, p. 18-21.
- Progestic international inc. (2001). *Vérification du Programme d'appui aux communautés de langues officielles*, Ottawa, Direction générale des examens ministériels, Patrimoine canadien, [En ligne]. http://www.patrimoinecanadien.gc.ca/pc-ch/mindep/palco-solc/index_f.htm
- Putnam, Robert D. (1993). « The Prosperous Community : Social Capital and Public Life », *The American Prospect*, vol. 4, n° 13, p. 11-18.
- Reid, Scott (1986). *Lament for a Notion. The Life and Death of Canada's Bilingual Dream*, Vancouver, Arsenal Pulp Press, 320 p.

- Rioux, Jean-Guy (2004). *Rapport du coprésident du Comité d'évaluation des demandes de financement*, Forum de concertation du Nouveau-Brunswick.
- Rochlitz, Rainer (2002), « Philosophie politique et sociologie chez Habermas », dans R. Rochlitz (dir.), *Habermas, L'usage public de la raison*, Paris, PUF, p. 161-197.
- SAANB (s.d.). *Le Forum de concertation des organismes acadiens et le plan de développement global de l'Acadie du Nouveau-Brunswick*, document interne.
- Sales, Arnaud (1991). « Privé, public et société civile : Champs sociaux et structures du pouvoir », dans Louis Maheu et Arnaud Sales (dir.), *La recomposition du politique*, Montréal, Presses de l'Université de Montréal et Paris, l'Harmattan, p. 43-67.
- 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 ? : Gouvernance et société civile », *Politique et sociétés*, vol. 20, n° 2-3, p. 141-158.
- Schacter, Mark (2000). « "Capacity Building" : A New Way of Doing Business for Development Assistance Organizations », *Policy Brief No. 6 : Institute On Governance*, Ottawa, Canada.
- Scratch, Lydia (2006). *Les subventions et les contributions*, Ottawa, Bibliothèque du Parlement, [En ligne]. <http://www.parl.gc.ca/information/library/PRBpubs/prb0549-f.htm> (Page consultée le 10 novembre 2006)
- Secrétariat de l'entente Canada-communauté (1997). *L'entente Canada-communauté de la Colombie-Britannique*, Comité de concertation provinciale, septembre, 12 p.
- Secrétariat du Conseil du Trésor du Canada. *L'outil d'auto-évaluation de la gestion axée sur les résultats*, [En ligne]. http://www.tbs-sct.gc.ca/rma/account/transmod/tm01_f.asp#s1 (Page consultée le 12 juillet 2005)
- Statistique Canada, *Recensement de 2001*. [En ligne]. http://www.statcan.ca/start_f.html
- Stoker, Gerry (1998). « Cinq propositions pour une théorie de la gouvernance », *Revue internationale des Sciences Sociales*, n° 155.
- Streeck, Wolfgang et Lane Kenworthy (2005), « Theories and Practices of Neocorporatism », dans Thomas Janoski *et al.*, *The Handbook of Political Sociology*, Cambridge, Cambridge University Press, p. 441-460.
- Thériault, Joseph Yvon (2007). *Faire société. Société civile et espace francophone*, Sudbury, Prise de parole, 375 p.
- Thériault, Joseph Yvon (2001). « Le moment Robichaud et la politique en Acadie », dans *L'ère Louis J. Robichaud, 1960-1970*, Moncton, Institut canadien de recherche sur le développement régional, p. 39-54.
- Thériault, Joseph Yvon (1996). « La fin du collectif ou le collectif autrement ? De la critique de l'État-providence à la reviviscence de la société civile : le point de vue démocratique », dans Sylvie Paquerot (dir.), *L'État aux orties ?*, Montréal, Écosociétés, p. 142-169.
- Thériault, Joseph-Yvon (1985). *La société civile, la chimère insaisissable*, Montréal, Québec/Amérique, 160 p.
- Touraine, Alain (1993). *Production de la société*, Paris, Librairie générale française.
- Université de Régina, Communautés de langues officielles, Patrimoine Canadien, TFO, Collège universitaire Glendon et Université de Moncton (2002). *Francophonies canadiennes : identités culturelles*, [En ligne]. www.francoidentitaire.ca/ouest/accu/accuadr.htm
- Vaillancourt, Yves et Louise Tremblay (dir.) (2001). *L'Économie sociale dans le domaine de la santé et du bien-être au Canada : une perspective interprovinciale*, Laboratoire de recherche sur les pratiques et les politiques sociales (LAREPPS), 184 p.
- Vanderlinden, Jean-Paul, Omer Chouinard, Éric Forgues et Pierre-Marcel Desjardins (2005). « Apprentissages mutuels et dynamiques communautaires autour d'un projet aquicole sur la côte est du Nouveau-Brunswick. » dans Alain Amintas, Annie Gouzien et Pascal Perrot (dir.), *Chantier de l'économie sociale et solidaire*, Rennes, Presses Universitaires de Rennes, p. 265-272.
- Wood, Geoffrey et Mark Harcourt, (2000), « The Consequence of Neo-Corporatism : A Syncretic

Analysis », *The International of Sociology and Social Policy*, vol. 20, n° 8, p. 1-22.

Young, Huguette (1999). « Le budget Martin : Les minorités francophones restent sur leur appétit », *Le Devoir*, 18 février, p. A4.

Zimmer, Annette (1999). « Corporatism revisited – The Legacy of History and the German Nonprofit Sector », *International Journal of Voluntary and Nonprofit Organizations*, vol. 10, n° 1, p. 37-49.

Archives et documents officiels (Analyse documentaire)

ARC (2003). *Évaluation du Programme d'appui aux communautés de langue officielle* (volet du Programme de promotion des langues officielles).

Bisson, Ronald (2003). Rapport d'évaluation, Ententes Canada-Communauté francophone du Manitoba 1999-2004.

Bureau du vérificateur général (2001). *Rapport de 2001*, [En ligne]. www.oag-bvg.gc.ca/domino/rapports.nsf/html/0105cf.html#ch5hd3h

Comité conjoint de l'Entente (2002). *Procès-verbal*, 11 mars, Manitoba.

Comité conjoint de l'Entente (2002). *Procès-verbal*, 20 avril, Manitoba.

Comité conjoint de l'Entente (2003). *Compte rendu*, 12 février, Manitoba.

Comité conjoint de l'Entente (2003). *Procès-verbal*, 5 et 8 mars, Manitoba.

Comité conjoint de l'Entente (2004). *Procès-verbal*, 28 février, Manitoba.

Comité conjoint de l'Entente (2005). *Procès-verbal*, 15 mars, Manitoba.

Comité conjoint de l'Entente (2005). *Procès-verbal*, 13 juin, Manitoba.

Comité de gestion des priorités (1999). *Compte rendu*, 7 juin, Manitoba.

Comité de gestion des priorités (1999). *Compte rendu*, 28 juin, Manitoba.

Comité de gestion des priorités (1999). *Compte rendu*, 13 septembre, Manitoba.

Comité de gestion des priorités (1999). *Compte rendu*, 4 octobre, Manitoba.

Comité de gestion des priorités (2000). *Compte rendu*, 19 octobre, Manitoba.

Comité de gestion des priorités (2000). *Compte rendu*, 4 décembre, Manitoba.

Comité de gestion des priorités (2002). *Compte rendu*, 5 mars, Manitoba.

Commissariat aux langues officielles (1998). *Les effets des transformations du gouvernement sur le programme des langues officielles du Canada*, [En ligne]. www.ocol-clo.gc.ca/archives/sst_es/1998/trans/trans_1998_f.htm

Conseil national des présidentes et présidents de la FCFA du Canada (1993). *À la recherche d'une politique de développement de la francophonie*, 18 juin.

Corno, Normand (2003). *Évaluation de l'Entente Canada-communauté acadienne du Nouveau-Brunswick pour la période 1999-2003*, 1^{er} mars.

Faucher, Rolande (2004). *Plans de développement communautaires et plan d'action de patrimoine canadien, Arrimage avec quatre enjeux jugés prioritaires*, pour le Groupe de travail du comité de concertation Ministère du Patrimoine canadien – Communautés francophones et acadiennes du Canada, mars.

Forum de concertation (2005). *Procès-verbal*, 28 et 29 janvier, Caraquet, N.-B.

Forum de concertation (2003). *Procès-verbal*, 9 et 10 mai, Bathurst, N.-B.

Forum de concertation (2004). *Procès-verbal*, 7 et 8 février, Dieppe, N.-B.

Forum de concertation (2005). *Procès-verbal*, 6 et 7 mai, Bathurst, N.-B.

Forum de concertation des organismes acadiens et francophones (1998). *Procès-verbal*, 3 mai, Moncton, N.-B.

Forum de concertation (1998). *Procès-verbal*, 5 décembre, Memramcook, N.-B.

Forum de concertation des organismes acadiens du Nouveau-Brunswick (1999). *Procès-verbal*, 10 avril, Moncton, N.-B.

- Forum de concertation des organismes acadiens du Nouveau-Brunswick (1999). *Procès-verbal*, 27 août, Miramichi, N.-B.
- Forum de concertation des organismes acadiens du N.-B. (1999). *Procès-verbal*, 20 et 21 novembre, Memramcook, N.-B.
- Forum de concertation (2000). *Procès-verbal*, 5 mai, N.-B.
- Forum de concertation (2000). *Procès-verbal*, 17 et 18 novembre, N.-B.
- Forum de concertation des organismes acadiens (2001). *Procès-verbal*, réunion spéciale, 16 mars, Moncton, N.-B.
- Forum de concertation (2001). *Procès-verbal*, 11 et 12 mai, Bathurst, N.-B.
- Forum de concertation (2001). *Procès-verbal*, 16 et 17 novembre, Dieppe, N.-B.
- Forum de concertation (2002). *Procès-verbal*, 10 et 11 mai 2002, Tracadie-Sheila, N.-B.
- Forum de concertation (2004). *Procès-verbal*, 7 et 8 février, Dieppe, N.-B.
- Forum de concertation des organismes acadiens du Nouveau-Brunswick (2003). *Historique – Forum de concertation des organismes acadiens du Nouveau-Brunswick*, 30 avril.
- Frenette, Robert (1998). *Rapport présenté au Forum de concertation des organismes acadiens et francophones du N.-B.*
- LeBlanc, Dominic (2002). *Rapport de consultation sur la relation entre Patrimoine canadien et la communauté acadienne et francophone du Nouveau-Brunswick.*
- Moore, Raphaël (2002). *Étude préparatoire à l'évaluation de l'Entente Canada-communauté acadienne du Nouveau-Brunswick*, présentée au Forum de concertation des organismes acadiens et francophones du Nouveau-Brunswick.
- SAANB (s.d.). *Le Forum de concertation des organismes acadiens et le plan de développement global de l'Acadie du Nouveau-Brunswick.*
- Scheinder, Robert (1994). *Un tournant qu'il ne faut surtout pas rater...*, Évaluation formative de l'entente 1994-1999, 13 décembre, 49 pages.
- SFM (1994). *Procès-verbal*, assemblée générale annuelle, 5 novembre.
- SFM (1995). *Procès-verbal*, assemblée générale extraordinaire, 28 janvier.
- SFM (1995). *Procès-verbal*, assemblée générale annuelle, 3 et 4 novembre.
- SFM (1996). *Procès-verbal*, assemblée générale extraordinaire, 13 juin.
- SFM (1997). *Procès-verbal*, assemblée générale annuelle 1^{er} novembre.
- SFM (1998). *Procès-verbal*, assemblée générale annuelle, 22 octobre.
- SFM (1999). *Procès-verbal*, assemblée générale annuelle, 23 octobre.
- SFM (2000). *Procès-verbal*, assemblée générale annuelle 21 octobre.
- SFM (2001). *Procès-verbal*, assemblée générale annuelle, 20 octobre.
- SFM (2004). *Procès-verbal*, assemblée générale annuelle, 23 octobre.