

L'autonomie des minorités francophones hors Québec au regard du débat sur les minorités nationales et les minorités ethniques

Linda Cardinal et Eloísa González Hidalgo

Numéro 1, 2012

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

What Autonomy and Recognition for Official Language Minorities?

URI : <https://id.erudit.org/iderudit/1009208ar>

DOI : <https://doi.org/10.7202/1009208ar>

[Aller au sommaire du numéro](#)

Éditeur(s)

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

ISSN

1927-8632 (numérique)

[Découvrir la revue](#)

Citer cet article

Cardinal, L. & González Hidalgo, E. (2012). L'autonomie des minorités francophones hors Québec au regard du débat sur les minorités nationales et les minorités ethniques. *Minorités linguistiques et société / Linguistic Minorities and Society*, (1), 51–65. <https://doi.org/10.7202/1009208ar>

Résumé de l'article

L'article porte sur la question de l'absence de représentation des francophones hors Québec dans les débats sur les minorités en théorie politique. Les auteurs affirment que la distinction entre minorités nationales et minorités ethniques ne permet pas de prendre en compte leur situation. Elles suggèrent que le concept de complétude institutionnelle proposé par Raymond Breton est plus approprié et en font l'équivalent du principe d'autodétermination pour les minorités nationales et de non-discrimination pour les minorités ethniques. Ainsi, elles confèrent au concept de complétude institutionnelle une dimension normative et montrent comment il permet de définir des mesures plus appropriées à la situation de minorités comme les francophones hors Québec que celles préconisées pour les minorités nationales et les minorités ethniques.

L'autonomie des minorités francophones hors Québec au regard du débat sur les minorités nationales et les minorités ethniques

Linda Cardinal

Titulaire, Chaire de recherche sur la francophonie et les politiques publiques, Université d'Ottawa

Eloísa González Hidalgo

Hegoa, Instituto de Estudios sobre Desarrollo y Cooperación Internacional

Résumé

L'article porte sur la question de l'absence de représentation des francophones hors Québec dans les débats sur les minorités en théorie politique. Les auteures affirment que la distinction entre minorités nationales et minorités ethniques ne permet pas de prendre en compte leur situation. Elles suggèrent que le concept de complétude institutionnelle proposé par Raymond Breton est plus approprié et en font l'équivalent du principe d'autodétermination pour les minorités nationales et de non-discrimination pour les minorités ethniques. Ainsi, elles confèrent au concept de complétude institutionnelle une dimension normative et montrent comment il permet de définir des mesures plus appropriées à la situation de minorités comme les francophones hors Québec que celles préconisées pour les minorités nationales et les minorités ethniques.

Abstract

The article discusses the absence of representation of French speaking minorities living outside of Quebec in debates on minorities in political theory. The authors argue that the distinction between national minorities and ethnic minorities is not useful for understanding their situation. They suggest that Raymond Breton's concept of institutional completeness is better suited and that it should be considered the equivalent of the principle of self-determination for national minorities and of the principle of non-discrimination for ethnic minorities. Thus, they reinterpret the concept in a normative way and explain how it allows the development of measures better adapted to the concerns of minorities such as French speaking minorities living outside of Quebec in comparison with those of national minorities and of ethnic minorities.

La question des modalités de reconnaissance des minorités ne cesse de constituer un test important à la théorie politique. La distinction dorénavant incontournable de Will Kymlicka (2001) entre minorités nationales et ethniques a servi à préciser les enjeux. Depuis, nombreux sont les commentateurs qui s'accordent à dire que les minorités nationales ont le droit à l'autodétermination alors que les minorités ethniques ont le droit à la non-discrimination (Gagnon, 2008 ; Nootens, 2004 ; Carens, 2000). Toutefois, sauf exception (Poirier, 2009 ; Réaume, 2000), la situation de minorités linguistiques et historiques comme les francophones hors Québec a été négligée dans ces débats. À quel type de droit ces minorités devraient-elles s'attendre ?

Le présent texte a pour objectif principal de répondre à cette question. Nous soutiendrons que la théorie politique doit proposer des solutions particulières à la situation des minorités linguistiques et historiques comme les francophones hors Québec, comme elle l'a fait pour les minorités nationales et les minorités ethniques. Non seulement les francophones hors Québec continuent de se représenter comme des acteurs de leur devenir, depuis les années 1990, ils ont obtenu une certaine reconnaissance de leur autonomie. La Cour suprême du Canada a confirmé qu'ils avaient un droit de gestion en matière scolaire. En Ontario et au Nouveau-Brunswick, les francophones ont été intégrés à la gouvernance des services publics dans les domaines de la justice, de la santé et des services sociaux. Ils bénéficient d'un certain pouvoir dans des lieux où leur nombre est suffisant, soit au sein des conseils municipaux de la province, de certaines régies de santé et dans des conseils d'administration d'organismes régionaux¹. Nous soutiendrons, dans ce texte, que ces mesures s'apparentent à un droit à la complétude institutionnelle auquel aspirent les francophones hors Québec. Un tel droit devrait guider l'action des groupes et des gouvernements auprès des minorités linguistiques et historiques de la même manière que le principe d'autodétermination à l'égard des minorités nationales et celui de non discrimination à l'égard des minorités ethniques.

Raymond Breton (1964 ; 1983) est un des premiers à avoir utilisé le concept de complétude institutionnelle au Canada pour étudier la capacité des communautés ethniques à se doter d'institutions temporaires ou informelles et ainsi contribuer à l'intégration socioéconomique de leurs membres au sein de la société d'accueil. Lorsque Breton applique le concept de complétude institutionnelle aux francophones hors Québec, il lui donne une portée normative plus grande. Il suggère aux francophones de se doter d'une structure institutionnelle formelle afin qu'ils puissent mieux retenir les membres de la communauté à

1. Les conditions d'obtention de ces différentes formes de reconnaissance sont liées à des enjeux politiques qui dépassent souvent leur situation particulière. Pour plus de détails, voir Cardinal et Normand (2011).

l'intérieur de ses frontières. Partant de Breton, nous soutiendrons donc, dans ce texte, que la notion de complétude institutionnelle représente une voie prometteuse pour faire avancer la réflexion sur les principes devant guider l'action des groupes et des gouvernements à l'endroit des minorités linguistiques et historiques comme les francophones hors Québec.

Le caractère canadien de notre démarche et des solutions proposées est indéniable, mais d'autres groupes comme les Basques ou les Catalans de France ou encore les irlandophones d'Irlande du Nord qui ont beaucoup en commun avec les francophones hors Québec ont également été négligés dans les débats en théorie politique. Pourtant, ces minorités souhaitent aussi exercer un plus grand contrôle sur leur avenir.

Nous avons divisé le texte en trois parties. Dans un premier temps, nous procéderons à un rappel des principales dimensions de la réflexion sur l'autonomie des minorités au sein de la théorie politique. Dans un deuxième temps, nous présenterons la notion de complétude institutionnelle plus en détail. Dans un troisième temps, nous montrerons comment la situation des francophones hors Québec constitue un cas de figure important pour approfondir la question de la complétude institutionnelle des minorités historiques et linguistiques au sein de la théorie politique.

Autonomie et minorités

Pendant les années 1990, la question du droit à l'autodétermination des petites nations a dominé les débats en sciences sociales et politiques. À l'époque, l'effondrement du bloc communiste et la montée de nouveaux conflits ethniques poussent plusieurs commentateurs à dénoncer les nationalismes ethniques et à viser un monde sans frontières (Ignatieff, 1993). S'ils procèdent à la réévaluation des rapports entre nation, territoire et souveraineté, les réponses apportées par les chercheurs sont multiples. De nouvelles formes de partage de la souveraineté incitent plusieurs à revoir la mort annoncée du nationalisme et de l'État-nation². Elles donnent lieu à de nouveaux débats sur la multination et la reconnaissance des droits des minorités et des petites nations (Keating, 2001).

Bien qu'elle ait été la dernière à se saisir de ces questions, la théorie politique a fortement contribué à faire avancer la réflexion sur le droit des petites nations ou des minorités nationales à l'autodétermination interne, en particulier au sein de l'idéal multinational. Les travaux de Will Kymlicka tout comme ceux de Charles Taylor ont été parmi les plus influents dans ces débats. Au premier chef, Taylor (1992) a jeté les bases d'une approche communautarienne

2. La création de nouveaux États-nations dans les sociétés postsoviétiques s'est imposée. L'on assiste à la mise en place d'une nouvelle structure européenne au sein de laquelle l'Europe ressemble de plus en plus à un « État » postnational. La Belgique se fédéralise, la Grande-Bretagne adopte le principe de la dévolution et se restructure selon une logique plurinationale, la France se décentralise et l'Espagne se régionalise.

de la reconnaissance caractérisée par la notion de dialogue³. En simplifiant, Taylor soutient que c'est dans le dialogue avec l'Autre, au sein d'une communauté politique historique donnée, que les individus peuvent poursuivre leur quête d'authenticité et d'autonomie. Partant d'une conception culturelle et morale de la communauté, il interprète les revendications des petites nations ou des minorités nationales comme des enjeux de reconnaissance leur permettant, comme collectivité, d'assurer leur continuité dans le temps et dans l'espace. Taylor ne cherche pas particulièrement à cautionner les mouvements sécessionnistes. Il n'est pas de ceux qui considèrent que chaque nation doit avoir son État afin de poursuivre son développement (1992). Il reconnaît que l'engagement du groupe envers sa continuité constitue un bien qui doit faire l'objet d'une reconnaissance particulière, soit d'un droit à l'autodétermination, afin de lui permettre de poursuivre sa quête de la vie bonne au sein des États multinationaux.

Pour sa part, Kymlicka a épousé une démarche fondée sur l'individu, opposant l'idée de justice à celle de vie bonne de Taylor. Puisant dans la pensée libérale de John Rawls (1971), Kymlicka affirme que les sociétés sont des contextes de choix au sein desquels les individus poursuivent leur idéaux. Ces sociétés ne sont pas des entités morales dotées d'une autonomie singulière. Kymlicka propose des principes normatifs fondés sur l'idée de justice plutôt que sur celle du bien, parce que dans une société libérale les individus ne doivent pas imposer leur conception du bien aux autres. Ils doivent bénéficier de conditions favorables à la poursuite de leur représentation de la vie bonne en toute liberté. Toute théorie des droits des minorités nationales ou des petites nations doit être compatible avec les droits individuels, l'égalité, la justice, le choix et le pluralisme, sans oublier le principe de la neutralité de l'État.

Kymlicka a aussi formulé la distinction importante entre minorités nationales et minorités ethniques et précisé les formes de reconnaissance auxquelles chacune d'elles est en droit de s'attendre. Les minorités nationales détiennent un droit à l'autodétermination étant donné leur spécificité historique ou politique et le fait qu'elles ne veulent pas s'assimiler à la majorité, à la différence des minorités ethniques. L'identité culturelle des individus appartenant à une minorité nationale est fondamentale, car elle leur permet de faire des choix de façon autonome au sein de leur groupe. À l'instar de Taylor, Kymlicka reconnaît que l'identité culturelle est indispensable au développement humain. Elle dote les individus d'un sens de la propriété, de la solidarité et leur donne confiance en eux. Pour Kymlicka, l'État doit préserver les minorités nationales sur son territoire afin de permettre à leurs membres de poursuivre leur autonomie et leur participation à la société dans son ensemble. Il ne peut pas être neutre. En d'autres mots, l'État adhère nécessairement à une identité culturelle dont la

3. L'approche de Taylor prend sa source dans la tradition aristotélicienne, les débats sur l'identité au sein du romantisme allemand, depuis Herder et la sociologie interactionniste de Mead.

prédominance peut nuire aux minorités vivant sur son territoire⁴. Même si les États sont de plus en plus multiculturels, ils continuent d'être associés à une identité culturelle dominante qui peut miner celle des membres appartenant à une minorité nationale.

Pour leur part, les minorités ethniques bénéficient d'un « droit à la non-discrimination ». Les membres d'un groupe ethnique peuvent s'attendre à faire l'objet d'une politique de droits polyethniques – on pense ici à la politique canadienne du multiculturalisme, qui sert à intégrer les individus au sein de leur société d'accueil et à leur donner le plus large éventail de choix possibles afin de leur permettre de lutter contre l'exclusion (Kymlicka, 2001 : 152-202). Les minorités ethniques ne peuvent pas réclamer un droit à l'autodétermination à l'instar des minorités nationales.

La perspective de Taylor comme celle de Kymlicka ont fait l'objet de commentaires importants en théorie politique⁵. Toutefois, les propos des commentateurs sont demeurés dans les limites du débat entre minorités nationales et minorités ethniques. Les critiques n'ont pas pris le temps de s'interroger sur les dimensions plus politiques de leurs approches. Même s'ils reconnaissent le caractère canadien des débats au sein desquels Taylor et Kymlicka insèrent leurs réflexions, les critiques n'ont pas souligné les enjeux des francophones hors Québec incluant la question de leurs liens avec le Québec dans leurs propos. Ils perçoivent avec raison que le Québec est la plus importante collectivité francophone au Canada. Toutefois, les francophones hors Québec ne peuvent pas être si facilement assignés à un statut d'observateur des débats linguistiques québécois et canadiens. Ils ont des revendications particulières qui devraient faire l'objet d'une plus grande prise en compte de la part des spécialistes de la théorie de la reconnaissance. Ces revendications contribuent aussi au caractère inédit de la démarche québécoise. La situation particulière du Québec dans l'histoire du Canada français commande une plus grande attention à la question des rapports entre ses différentes composantes. À titre d'exemple, si Taylor accorde une grande

4. Kymlicka, à la différence de Taylor, plaide pour le droit à la culture dans une perspective individuelle instrumentale. Il affirme que la liberté individuelle est liée d'une manière fondamentale à l'appartenance à une culture nationale et que les droits spécifiques des groupes servent à prôner l'égalité entre les majorités et les minorités. Son approche permet ainsi de montrer que les droits des minorités nationales sont congruents avec la liberté individuelle et que cette liberté trouve son ancrage dans des mesures favorables à l'autonomie du groupe compris comme un contexte de choix.

5. L'approche de Kymlicka (2008) a eu un écho retentissant dans les débats sur le rôle du droit dans la résolution des conflits ethniques dérivés de la disparition du régime communiste. L'autonomie politique représente une réponse juste aux préoccupations des minorités territoriales et, aussi, à celles des Autochtones (Roach, 2005 : 14). Elle correspond à un mécanisme de maintien de la paix et de la stabilité des États (Packer, 2000 : 718). Par contre, en droit international, il n'existe pas de définition juridique reconnue de l'autonomie de la notion de minorité nationale, ce qui complique la possibilité d'appliquer un droit à l'autonomie. Certains considèrent comme avérée la définition proposée par Francesco Capotorti dans le contexte des Nations Unies pendant les années 1970 et reprise par le Conseil de l'Europe bien que sans valeur juridique. Pour sa part, Xabier Arzoz (2009) soutient qu'il n'y a pas ni ne peut y avoir de compréhension universelle des droits des minorités. Arzoz considère qu'il importe davantage d'étudier le contenu des droits et garanties aux minorités nationales au sein des constitutions et des législations propres à chaque pays, car des droits comme le droit à l'autonomie sont historiquement et politiquement déterminés (voir aussi Benedikter, 2007 et 2009). En résumé, les débats au sein de la théorie politique et juridique montrent la nette prédominance du paradigme libéral.

importance à la notion de survivance pour décrire le comportement des Québécois à l'égard de la langue, il devrait aussi mentionner que l'idée s'applique beaucoup mieux aux francophones hors Québec. Ce sont eux qui luttent au quotidien pour la survie de la langue et de la culture française au Canada, à la différence du Québec. La langue n'est pas l'unique enjeu pour le Québec comme le révèlent les nouvelles historiographies. Les Québécois constituent un peuple entrepreneurial, parfois républicain, beaucoup moins frileux que ne le laissent entendre les commentateurs (Cardinal, Couture et Denis, 1999 ; Kelly, 2003)⁶.

Pour sa part, Kymlicka fait parfois référence aux francophones hors Québec, mais la plupart du temps, il les ignore au profit du Québec. Il voit ce dernier comme un cas de figure d'une minorité nationale qui a réussi le mieux à faire valoir son projet nationaliste dans ses rapports avec la société majoritaire canadienne anglophone. La possibilité pour le Québec de déstabiliser l'État canadien le préoccupe et l'incite à identifier les moyens de rétablir la paix, l'ordre et le bon gouvernement pour reprendre la devise du Canada (Kymlicka, 2007).

Il est vrai que les francophones hors Québec n'ont pas un projet nationaliste distinct et qu'ils adhèrent au projet canadien d'un État-nation bilingue et multiculturel. Est-ce suffisant pour les exclure de tout débat sur la reconnaissance des minorités ? Pour John Coakley (2008), « les personnes craignant que la promotion de la diversité linguistique contribue à déstabiliser les États nations ont peu à craindre. » Néanmoins, les minorités comme les francophones hors Québec ont aussi le droit à l'existence.

Bref, Kymlicka n'associe pas les francophones hors Québec à une minorité nationale. Il ne peut, non plus, les confiner au statut de minorités ethniques car la notion a pour effet de banaliser leur revendication historique. Elle fait d'eux un groupe parmi tant d'autres au sein de la mosaïque multiculturelle canadienne. De plus, au Canada, le droit à la non-discrimination n'inclut pas la langue⁷.

Comme le souligne Johanne Poirier (2009 : 524), « Il importe que les francophones occupent l'espace de création intellectuelle et institutionnelle que les théories contemporaines ont peut-être négligé ou simplement qu'elles ne parviennent pas à résoudre. » Et de conclure, « si les théories ne parviennent pas à saisir la réalité des FMM, elles doivent être affinées. »

6. Co-président de la commission Bouchard-Taylor sur les accommodements raisonnables mise sur pied par le gouvernement du Québec en 2007, en réaction à une série d'événements mettant en cause des personnes d'origine musulmane ou juive ayant demandé à être soustraites aux pratiques de la majorité québécoise, Taylor a contribué au récent renouvellement de la réflexion sur la diversité au Québec et l'intégration des immigrants. Le rapport de la commission à laquelle il a contribué de façon importante laisse entendre, à l'image de ses travaux, que les Québécois, en raison de leur situation de peuple minoritaire en Amérique du Nord, peuvent se sentir menacés par la plus grande diversité au sein de leur société. Or, d'autres affirment sans hésiter que le Québec est la société la plus libérale et la plus ouverte à la diversité en Amérique du Nord (Couture, 2008).

7. L'article 15 portant sur le droit à l'égalité inscrit dans la Charte canadienne des droits et libertés ne peut pas être invoqué par les minorités francophones, comme l'ont confirmé les juges de la Cour d'appel de l'Ontario dans l'arrêt *Montfort* (Proulx, 2005).

Minorités, spectre et complétude institutionnelle

La notion de spectre (traduction de *continuum* en anglais) a été proposée par Poirier (2009), à la suite d'Iris Marion Young (1997) pour dépolariser la distinction entre minorités nationales et minorités ethniques. Poirier peut ainsi situer les francophones hors Québec quelque part entre les deux pôles. Par contre, si elle est plus inclusive, la notion de spectre a pour finalité première de décrire et non de prescrire. Le fait de situer les francophones hors Québec entre les minorités nationales et les minorités ethniques permet de reconnaître leur droit à l'existence. Au plan normatif, il faut faire appel à d'autres notions pour préciser les formes de reconnaissance auxquelles les minorités comme les francophones hors Québec peuvent avoir droit en vertu de ce droit à l'existence.

Même s'il n'a pas été conçu pour répondre aux préoccupations des minorités linguistiques et historiques, le concept de complétude institutionnelle nous paraît le plus prometteur afin de combler les lacunes de la théorie politique dans le domaine de la reconnaissance des minorités. Popularisée par Breton (1964), au Canada, la notion sert à préciser les processus collectifs qui concourent à l'intégration des immigrants au sein de la société dominante. Selon Breton, l'intégration de ces personnes passe par des organisations appartenant soit à la communauté d'appartenance, soit à d'autres communautés ethniques ou à des groupes mis en place par la société majoritaire. Les groupes au sein des communautés ethniques fondent des institutions dans des domaines aussi variés que la religion, l'éducation, la politique, les loisirs, l'entraide ou encore dans les secteurs professionnel et commercial. Ils aspirent aussi à exercer un certain contrôle sur ces institutions, que ce soit au sein des comités d'écoles, des centres communautaires ou des églises. Le degré de complétude institutionnelle peut varier d'un groupe à l'autre. Celui qui possède un réseau complet d'institutions peut le mieux combler les besoins de ses membres. Ainsi, l'immigrant a moins besoin de puiser à l'extérieur de sa communauté pour s'intégrer à sa nouvelle société.

Quatre processus expliquent l'incidence de la complétude institutionnelle sur l'intégration des immigrants. Dans un premier temps, elle permet à la communauté ethnique de se substituer à la communauté majoritaire et d'offrir une vie sociale à ces personnes. Ainsi, lorsqu'une communauté a une forte complétude institutionnelle, elle peut mieux influencer les immigrants et contrôler leur intégration personnelle. Dans un deuxième temps, les réseaux, au sein d'une communauté ethnique, permettent à ces personnes de maintenir leur attachement à leur nationalité et de participer à des associations à cette fin. Dans un troisième temps, les organisations donnent aux membres de la communauté la possibilité de soulever des enjeux nouveaux ou anciens dans le débat public, notamment dans le domaine de l'immigration mais non exclusivement. Dans un quatrième temps, plus le groupe possède

des caractéristiques qui le distinguent de la société majoritaire, plus il sera porté à se doter de ses propres institutions. La différence linguistique est un élément que Breton associe aux conditions de possibilités d'une complétude institutionnelle plus forte, car moins le groupe comprendra les langues du pays – le français ou l'anglais dans le cas du Canada –, plus il aura tendance à se constituer en communauté.

Breton note l'importance des institutions religieuses dans le maintien des membres au sein d'une communauté ethnique donnée. Les institutions religieuses constituent des pôles d'attraction pour les immigrants. Suivent ensuite les médias communautaires, qui servent à maintenir vivante l'idéologie du groupe et à diffuser ses symboles. Pour leur part, les organismes d'entraide ont peu d'influence sur le maintien des membres au sein du groupe.

Finalement, selon Breton, la complétude institutionnelle d'un groupe a beaucoup à voir avec les ressources qu'il possède. Plus il comprend des entrepreneurs sociaux qui cherchent à organiser le groupe, plus le contexte peut être favorable au renforcement de sa complétude institutionnelle⁸. Ainsi, les communautés se distinguent les unes des autres en raison de leur capacité à contrôler l'intégration sociale de leurs membres⁹. Une communauté qui a un réseau complet d'institutions se démarque des autres du fait qu'elle contient des dimensions d'une structure plus formelle. Pour Breton, très peu de groupes ethniques en Amérique du Nord possèdent un haut degré de complétude institutionnelle¹⁰. Celle-ci est de nature plus ou moins informelle.

Depuis les années 1960 et 1970, la notion de complétude institutionnelle a été délaissée pour être remplacée par l'étude plus pointue des processus d'intégration individuels des immigrants au sein de leur société d'accueil. Les indicateurs utilisés reposent de plus en plus sur des variables économiques et sur les caractéristiques individuelles des nouveaux arrivants. Comme l'explique Kymlicka (2010 : 34), « nous ne savons pas si les groupes ethniques d'aujourd'hui sont en mesure de conserver le même degré de complexité institutionnelle ». Or, pour Douglas Baer (2008), les immigrants ont plus ou moins d'intérêt envers les organisations ethniques. De plus, depuis les années 2000, certains commentateurs n'hésitent pas à concevoir ces réseaux comme des lieux de repli sur soi ou des formes communautaristes d'organisation plutôt que des leviers favorables à l'épanouissement des individus appartenant à un groupe ethnique au sein de la société majoritaire (Joppke, 2005). On ne peut sous-estimer les préjugés derrière ces nouvelles conceptualisations. Un regroupement sur une base ethnoculturelle peut faire l'objet de méfiance autant sinon plus que dans les années 1960.

8. Selon cette perspective, les organisations peuvent aussi constituer une entrave à l'intégration des immigrants.

9. Bien qu'elles ne revendiquent pas spécifiquement l'autodétermination comme les nations minoritaires, ce sont aussi des mini-polities secouées par des débats et des conflits.

10. Breton a recensé, en 1958 et en 1959, le parcours organisationnel de 230 hommes ayant immigré à Montréal. Dans 60 % des cas, ces personnes étaient fortement attachées à leur communauté d'appartenance, mais après une période d'environ six ans, leurs liens s'étaient affaiblis.

Par contraste, en milieu minoritaire francophone, la notion de complétude institutionnelle a pris une très grande importance depuis les années 1980. Elle correspond de plus en plus à la représentation que les francophones se font de leur autonomie au sein du Canada. Les groupes francophones revendiquent des institutions qu'ils veulent contrôler. Ils affirment que les francophones hors Québec ne veulent pas s'assimiler à la majorité même s'ils n'aspirent pas à une pleine autodétermination comme dans le cas des petites nations. En somme, ils nous disent qu'ils souhaitent se doter, pour reprendre le vocabulaire de Kymlicka, d'une structure formelle au plan institutionnel afin de renforcer leur culture sociétale. Le renforcement de cette structure serait considéré comme étant nécessaire pour offrir des choix aux membres des communautés francophones hors Québec, maintenir les frontières du groupe et assurer sa survie.

Les francophones hors Québec, la notion de complétude institutionnelle et la théorie politique

Les francophones hors Québec représentent environ un million de personnes réparties un peu partout sur le territoire canadien, bien que près de 80 % soient concentrées en Ontario et au Nouveau-Brunswick, contribuant ainsi à créer une ceinture francophone autour du Québec (Castonguay, 2004). L'identité politique et culturelle de ces francophones a subi des transformations importantes au cours de leur histoire. Avant les années 1960, les francophones hors Québec se définissent principalement comme des Canadiens français et tiennent pour acquis leur lien avec le Québec¹¹. Depuis cette époque, le nationalisme québécois n'intègre plus autant les Canadiens français hors Québec à sa représentation de soi. Quant au nationalisme canadien, après des décennies d'exclusion des francophones de son discours identitaire, ce courant de pensée reconnaît, tout au plus, qu'ils font partie d'une communauté linguistique d'expression française mais non d'une nation¹².

Breton a souligné à plusieurs reprises qu'une plus grande complétude institutionnelle pourrait favoriser l'épanouissement des francophones hors Québec au sein du Canada. Il a insisté sur l'importance de doter les francophones hors Québec d'une complétude institutionnelle au plan économique, un objectif qu'il considère fondamental à toute stratégie favorable au maintien des frontières ethnolinguistiques et culturelles du groupe (Breton, 1985). Pour Breton, plus les francophones travailleront dans leur milieu, plus celui-ci peut constituer

11. En simplifiant, depuis les années 1960, l'avènement du néonationalisme québécois a contribué à revoir la représentation de la nation canadienne-française et à la remplacer par celle d'une nation québécoise territoriale, civique et inclusive. Néanmoins, le débat sur la nature des rapports entre le nationalisme canadien-français et le nationalisme québécois est loin d'être terminé (Bock, 2011).

12. Dès les débuts de la fédération canadienne, les francophones hors Québec ont été traités comme une minorité gênante au sein de leur nouveau pays. Les nouveaux États fédérés n'ont pas hésité à interdire le français soit au sein de leur assemblée législative ou dans les écoles publiques, ces dernières étant sous leur juridiction, alors que le gouvernement canadien ne leur confère aucun droit particulier afin de protéger leur langue et leur culture (Cardinal, 1999).

un contexte de choix favorable au maintien de l'allégeance des francophones envers leur communauté. Leur mobilité sociale ne dépendra plus de leur intégration dans l'économie de la majorité, ce qui constitue un facteur plus propice au maintien de la frontière du groupe. Celle-ci cesse d'être poreuse. La frontière reprend de sa pertinence et contribue à raffermir l'identité du groupe qui n'a plus autant à craindre son assimilation au groupe dominant.

L'idée de complétude institutionnelle a aussi fait son chemin dans d'autres domaines, dont ceux de la santé, la justice et les services sociaux. Dans ces différents secteurs, les groupes revendiquent une plus grande complétude institutionnelle en exigeant des services en français gérés par et pour les francophones. C'est le concept de complétude institutionnelle que les membres de l'Association des juristes d'expression française de l'Ontario (AJEFO) ont mis de l'avant lorsqu'ils ont été associés à la mise en place du plan stratégique du gouvernement de l'Ontario pour l'offre active de services en français dans le secteur de la justice (Cardinal, Lang et Sauvé, 2006). C'est aussi la même idée qui a été formulée par les intervenants francophones de l'Ontario dans le dossier des services de santé lorsqu'ils ont fait valoir l'importance de mettre en place des réseaux francophones pour voir à la planification des services en français (Le Bloc Notes, 2011).

D'autres domaines d'intervention permettent aussi de voir combien l'idée de complétude institutionnelle constitue un horizon normatif fondamental en milieu francophone hors Québec. Intervenantes dans le domaine de la violence faite aux femmes, Sirois et Garceau (2007) considèrent essentiel que les femmes francophones puissent gérer des services offerts par et pour elles afin de se réapproprier un pouvoir de contrôle sur leur vie qu'elles ont perdu. Le discours des intervenants dans le domaine de l'intégration des nouveaux arrivants francophones à l'extérieur du Québec confirme l'intérêt pour l'idée de complétude institutionnelle. Ces immigrants francophones revendiquent souvent des services d'intégration gérés par et pour eux (Farmer, 2009).

Selon Daniel Bourgeois (2007), les gouvernements peuvent aussi encourager la prise en charge d'institutions sous-étatiques par les minorités francophones hors Québec. Ils n'ont qu'à appliquer le principe de subsidiarité à certains domaines d'intervention, conférant ainsi une plus grande portée à l'idée de complétude institutionnelle. Les secteurs ciblés sont souvent des conseils d'administration au sein desquels une autorité déléguée par l'État permet aux membres des minorités d'exercer un certain pouvoir et d'influer sur le développement au plan local. Les francophones peuvent gérer des conseils scolaires, se faire élire dans des conseils municipaux, être nommés pour siéger à des conseils d'administration des régies de santé, des autorités aéroportuaires, des agences de développement économique ou des commissions d'aménagement du territoire. Ces institutions sont dotées de ressources pouvant être mises au service du bien-être de la collectivité et permettent l'utilisation de

la langue minoritaire dans le domaine public. L'engagement des individus au sein de ces institutions peut ainsi contribuer au renforcement des particularités linguistiques et culturelles du groupe et constituer des occasions d'une plus grande participation de ses membres à la prise de décision.

En 1988, le gouvernement canadien a potentiellement adopté un droit à la complétude institutionnelle lorsqu'il a révisé la Loi sur les langues officielles. En incluant dans la nouvelle Loi qu'il a l'obligation de voir à l'épanouissement et au développement des minorités de langue officielle au pays (articles 41 et 42), il s'est imposé un engagement particulier envers les francophones hors Québec – et les anglophones du Québec en raison du principe de symétrie qui guide son action¹³. Cela étant dit, il a reconnu que les francophones ne pourraient pas vivre en français au sein du Canada si le gouvernement ne contribuait pas à leur viabilité. Le gouvernement canadien a ainsi accepté le principe selon lequel une langue a besoin d'assises communautaires pour continuer à être utilisée. Une langue ne peut pas survivre sans qu'elle puisse prendre appui sur un groupe. En soi, cette reconnaissance ne constitue pas un engagement envers la complétude institutionnelle du groupe. D'ailleurs, le gouvernement canadien a mis presque 25 ans avant d'appliquer cette partie de la Loi sur les langues officielles de façon sérieuse. Pendant cette longue période, son action a servi à promouvoir les services en français, ce qui n'est pas rien. Il a aussi financé les activités des groupes communautaires, souvent très généreusement. Il a encouragé l'action des groupes devant les tribunaux afin de contribuer à l'établissement d'une jurisprudence favorable aux droits des minorités de langue officielle. Par contre, en 2011, il ne s'est toujours pas engagé à prendre des mesures positives en vue de doter les francophones hors Québec d'une plus grande complétude institutionnelle.

Par contraste, les tribunaux ont été sensibles à la revendication des francophones hors Québec pour la gestion de leurs écoles. En 1990, la Cour suprême du Canada conclut en faveur de la gestion scolaire pour les francophones hors Québec. Certaines provinces, dont le Nouveau-Brunswick et l'Ontario ont parfois été plus réceptives à la revendication institutionnelle de leurs populations francophones. Cela peut s'expliquer en raison du fait que plusieurs domaines, dont ceux de la santé, des services sociaux et certains secteurs de la justice relèvent des provinces. Étant donné que le Nouveau-Brunswick et l'Ontario sont les provinces regroupant les plus grands nombres de francophones vivant à l'extérieur du Québec, ce sont aussi vers elles que les groupes se tournent afin de revendiquer une plus grande complétude institutionnelle.

La carte institutionnelle des milieux francophones hors Québec reste à faire. La reconnaissance d'un droit à la complétude institutionnelle pourrait constituer une solution propice

13. Selon Jean Laponce (2006), seules les minorités bénéficiant d'un appui de la part des États pourront survivre à la disparition prévue de milliers de langues dans les cent prochaines années.

afin de créer de nouvelles prescriptions favorables à l'autonomie des minorités comme les francophones hors Québec. La mise en place d'institutions gérées par et pour les minorités linguistiques devrait aussi constituer un guide important pour la formulation des politiques publiques et pour la planification linguistique. Le cas canadien montre que les initiatives favorables à la complétude institutionnelle ont un effet bénéfique sur les francophones hors Québec. Le plus ils se dotent d'une structure institutionnelle formelle, le plus ils ont confiance en eux et le plus ils peuvent continuer à se représenter comme des acteurs de leur devenir.

Conclusion

Les lacunes de la théorie politique à l'égard des minorités comme les francophones hors Québec ne sont pas insurmontables. D'abord, la notion de spectre constitue une voie féconde pour sortir la réflexion sur les minorités de la polarisation entre minorités nationales et minorités ethniques. Ensuite, en reprenant l'idée de complétude institutionnelle, mais en lui donnant une orientation normative plus forte, nous pouvons approfondir la question des formes de reconnaissance possibles pour les minorités comme les francophones hors Québec de façon plus conséquente. La complétude institutionnelle exigée par les francophones hors Québec ne peut pas être confondue avec la réalité informelle des groupes dans les communautés ethniques. Elle fonde la possibilité d'une culture sociétale forte et le développement d'une solidarité réticulaire potentiellement plus grande qu'au sein des groupes ethniques.

Les minorités francophones hors Québec ont pour ambition principale de se doter d'institutions gérées par et pour leurs membres en vue d'assurer leur survie aux plans linguistique et culturel. Elles n'ont pas pour objectif de se donner un nouveau pays, car elles n'ont pas de velléité sécessionniste – sauf exception. Néanmoins, elles ne souhaitent pas perdre leur spécificité. Les francophones hors Québec sont très fiers d'afficher leur citoyenneté canadienne, mais ils n'hésiteront pas à exiger une plus grande intervention gouvernementale en vue de poursuivre leur autonomie.

Force est toutefois de reconnaître que la situation des minorités comme les francophones hors Québec est complexe et qu'elle oblige à certains compromis. D'abord, la possibilité d'une plus grande complétude institutionnelle permet de jeter les bases d'une culture sociétale, mais celle-ci ne sera jamais aussi complète que dans le cas des petites nations. Ensuite, au plan politique, les minorités comme les francophones hors Québec, malgré leur patriotisme, seront toujours confinées à exercer leur pouvoir, comme collectivité, principalement au sein de comités, de conseils ou de réseaux de portée locale. Malgré ces limites, l'approche que nous venons d'esquisser dans ce texte nous paraît prometteuse afin de poursuivre la réflexion sur les formes de reconnaissance auxquelles les minorités comme les francophones hors Québec sont en droit de s'attendre. La théorie politique doit élargir ses horizons afin

de mieux comprendre la situation vécue par les minorités comme les francophones hors Québec, qui souhaitent assurer la survie de leur langue et de leur culture. Un droit à la complétude institutionnelle devrait être envisagé pour les minorités comme les francophones hors Québec, à l'instar du droit à l'autodétermination pour les minorités nationales ou du droit à la non-discrimination pour les minorités ethniques.

Références

- ARZOZ, Xabier (2009). « Language Rights as Legal Norms », *European Public Law*, vol. 15, n° 4, p. 541-574.
- BAER, Douglas (2008). *Community Context and Civic Participation in Immigrant Communities: A Multi-Level Study of 137 Canadian Communities*, Vancouver, Centre of Excellence for Research on Immigration and Diversity, Metropolis British Columbia « Working Paper Series », n° 8-03.
- BENEDIKTER, Thomas (dir.) (2009). *Solving Ethnic Conflict through Self-Government: A Short Guide to Autonomy in Europe and South Asia*, Bolzano, EURAC Research.
- BENEDIKTER, Thomas (2007). *The World's Working Regional Autonomies: An Introduction and Comparative Analysis*, Londres/New Delhi, Anthem Press.
- BOCK, Michel (2011). « De la solidarité canadienne-française à l'éclatement des références : la mutation des identités québécoise et franco-ontariennes », dans Jean-François Savard, Alexandre Brassard et Louis Côté (dir.). *Les relations Québec-Ontario. Un destin partagé?*, Montréal, Presses de l'Université du Québec, p. 83-106.
- BOURGEOIS, Daniel (2007). « La complétude institutionnelle et la dualité institutionnelle », communication présentée au ministère du Patrimoine canadien, Ottawa, 21 novembre 2007.
- BRETON, Raymond (1985). « L'intégration des francophones hors Québec dans des communautés de langue française », *Revue de l'Université d'Ottawa*, Ottawa, vol. 55, n° 2, p. 77-98.
- BRETON, Raymond (1983). « La communauté ethnique, communauté politique », *Sociologie et sociétés*, vol. 15, n° 2, p. 23-38.
- BRETON, Raymond (1964). « Institutional Completeness of Ethnic Communities and Personal Relations of Immigrants », *American Journal of Sociology*, vol. 70, n° 2, p. 193-205.
- CARDINAL, Linda (1999). « Vie politique et francophonie », dans Joseph Yvon Thériault (dir.), *La francophonie en milieu minoritaire. Un état des lieux*, Moncton, Éditions de l'Acadie, p. 325-343.
- CARDINAL, Linda, Claude COUTURE et Claude DENIS (1999). « La Révolution tranquille à l'épreuve de la "nouvelle" historiographie et l'approche post-coloniale : une démarche exploratoire », *Globe. Revue internationale d'études québécoises*, vol. 2, n° 1, 1999, p. 75-97.
- CARDINAL, Linda, Stéphane LANG et Anik SAUVÉ (2006). *Les services en français dans le domaine de la justice en Ontario : rapport de la consultation des intervenantes et intervenants francophones*, Ottawa, Ministère du Procureur général, juillet.

- CARDINAL, Linda et Martin NORMAND (2011). « Des accents distincts : les régimes linguistiques ontarien et québécois », dans Jean-François Savard, Alexandre Brassard et Louis Côté (dir.), *Les relations Québec-Ontario. Un destin partagé?*, Montréal, Presses de l'Université du Québec, p. 131-158.
- CARENS, Joseph H. (2000). « Muslim Minorities in Contemporary Democracies: The Limitations of Liberal Toleration », dans *Culture, Citizenship, and Community: A Contextual Exploration of Justice as Evenhandedness*, Oxford, Oxford University Press, p. 140-160.
- CASTONGUAY, Charles (2004). « Démographie comparée des populations francophones du Nouveau-Brunswick et de l'Ontario », dans Simon Langlois et Jocelyn Létourneau (dir.), *Aspects de la nouvelle francophonie canadienne*, Québec, Presses de l'Université Laval, p. 215-230.
- COAKLEY, John (2008). « Langage, identité et État moderne », dans Guy Lachapelle (dir.), *Diversité culturelle, identités et mondialisation*, Québec, Presses de l'Université Laval, p. 181-201.
- COUTURE, Claude (2008). « Révisionnisme, américanité, postcolonialisme et minorités francophones », *Francophonies d'Amérique*, n° 26, p. 41-62.
- FARMER, Diane (2009). « L'immigration francophone en contexte minoritaire : entre la démographie et l'identité », dans Joseph Yvon Thériault, Anne Gilbert et Linda Cardinal (dir.), *L'espace francophone en milieu minoritaire au Canada : nouveaux enjeux, nouvelles mobilisations*, Montréal, Fides, p. 121-160.
- GAGNON, Alain-G. (2008). *La raison du plus fort*, Montréal, Québec Amérique.
- IGNATIEFF, Michael (1993). *Blood and Belonging: Journeys in the New Nationalism*, Toronto, Penguin.
- JOPPE, Christian (2005). « L'effacement du multiculturalisme dans l'État libéral », dans Riva Kastoryano (dir.), *Les codes de la différence : race, origine, religion, Allemagne, France, États-Unis*, Paris, Presses de Sciences po, p. 296-321.
- KEATING, Michael (2001). *Plurinational Democracies: Stateless Nations in a Post-Sovereignty Era*, Oxford, Oxford University Press.
- KELLY, Stéphane (dir.) (2003). *Les idées mènent le monde*, Québec, Presses de l'Université Laval.
- KYMLICKA, Will (2010). *État actuel du multiculturalisme au Canada et thèmes de recherche sur le multiculturalisme canadien, 2008-2010*, Ottawa, ministère des Travaux publics et des Services gouvernementaux du Canada.
- KYMLICKA, Will (2008). « National Cultural Autonomy and International Minority Rights Norms », dans David J. Smith et Karl Cordell (dir.), *Cultural Autonomy in Contemporary Europe*, Londres, Routledge.
- KYMLICKA, Will (2007). « Conclusion », dans Colin Williams (dir.), *Language and Governance in Comparative Perspective*, Cardiff, University of Wales Press, p. 505-516.
- KYMLICKA, Will (2001). *La citoyenneté multiculturelle : une théorie libérale du droit des minorités*, Montréal, Boréal.
- LAPONCE, Jean (2006). *Loi de Babel et autres régularités des rapports entre langue et politique*, Québec, Presses de l'Université Laval.

- LE BLOC NOTES (2011). « Les représentations de l'avenir des services de santé en français en francophonie minoritaire », vol. 13, n° 13, 21 mars. En ligne : <http://www.leblocnotes.ca/node/3637>.
- NOOTENS, Geneviève (2004). *Désenclaver la démocratie : des huguenots à la paix des Braves*, Montréal, Québec Amérique.
- PACKER, John (2000). « Making International Law Matter in Preventing Ethnic Conflict: A Practitioner's Perspective », *New York University Journal of International Law and Politics*, vol. 3, p. 715-724.
- POIRIER, Johanne (2009). « Au-delà des droits linguistiques et du fédéralisme classique : favoriser l'autonomie institutionnelle des francophones minoritaires du Canada », dans Joseph Yvon Thériault, Anne Gilbert et Linda Cardinal (dir.), *L'espace francophone en milieu minoritaire au Canada : nouveaux enjeux, nouvelles mobilisations*, Montréal, Fides, p. 513-562.
- PROULX, Daniel (2005). « Les droits linguistiques au Canada : un nouveau paradigme », dans Pierre Noreau et José Woehrling (dir.), *Appartenances, institutions et citoyenneté*, Montréal, Wilson & Lafleur, p. 259-280.
- RAWLS, John (1971). *Théorie de la justice*, Paris, Seuil.
- RÉAUME, Denise (2000). « Official-Language Rights: Intrinsic Value and the Protection of Difference », dans Will Kymlicka et Wayne Norman (dir.), *Citizenship in Diverse Societies*, Oxford, Oxford University Press, p. 245-272.
- ROACH, Steven C. (2005). *Cultural Autonomy, Minority Rights and Globalization*, Londres, Ashgate.
- SIROIS, Ghislaine, et Marie-Luce GARCEAU (2007). « Le développement des services en français en matière de violence faite aux femmes : des pratiques à notre image », *Reflets : revue d'intervention sociale et communautaire*, vol. 13, n° 1, p. 98-111.
- TAYLOR, Charles (1992). *Rapprocher les solitudes*, Québec, Presses de l'Université Laval.
- YOUNG, Iris Marion (1997). « A Multicultural Continuum: A Critique of Will Kymlicka's Ethnic-Nation Dichotomy », *Constellations*, vol. 4, n° 1, p. 48-53.

Mots clés

complétude institutionnelle, minorités francophones hors Québec, minorités nationales, minorités ethniques, droits

Keywords

institutional completeness, francophone minorities outside of Quebec, national minorities, ethnic minorities, rights

Correspondance

Linda.cardinal@uottawa.ca et Eloisa3@gmail.com