

# L'État et les minorités; de la domination à l'autonomie

## State and Minorities; from Domination to Autonomy

Wilfrid B. DENIS

Volume 26, Number 1, Spring 1994

Les francophonies nord-américaines

URI: <https://id.erudit.org/iderudit/001178ar>

DOI: <https://doi.org/10.7202/001178ar>

[See table of contents](#)

Publisher(s)

Les Presses de l'Université de Montréal

ISSN

0038-030X (print)

1492-1375 (digital)

[Explore this journal](#)

Cite this article

DENIS, W. B. (1994). L'État et les minorités; de la domination à l'autonomie. *Sociologie et sociétés*, 26(1), 133–153. <https://doi.org/10.7202/001178ar>

Article abstract

The State fills several functions in advanced capitalist societies. Its structure, and its programs even more so, are at issue firstly in the tensions between the different parts of the bourgeoisie, and secondly in the struggles between the bourgeoisie and dominated groups. The line of demarcation and of confrontation between these groups progresses and retreats over the years. Francophone minorities in Canada are no exception to this structuring of the State. It is therefore very useful to analyze the situation of Francophones in Saskatchewan who, despite a most precarious linguistic situation, obtained two formal agreements from the federal government in 1988. Following on these agreements, the Franco-Saskatchewan community developed a provincial development strategy. This paper analyzes the repercussions of this strategy and of the Agreement on relations between Franco-Saskatchewan as a dominated group and the State. We conclude that the contradictions inherent in such an agreement allow a dominated group greater autonomy and control over its situation while presenting the risk of closer links to the structures and the wheels of the State.

# L'État et les minorités; de la domination à l'autonomie<sup>1</sup>



WILFRID B. DENIS

---

## INTRODUCTION

En 1988, les francophones de la Saskatchewan, ou Fransaskois, obtenaient deux ententes d'une durée de cinq ans avec le gouvernement du Canada. Une première entente touche des domaines de juridiction provinciale tels que l'éducation, la traduction de certaines lois provinciales et la mise sur pied d'un bureau pour les affaires francophones au sein du gouvernement provincial. L'entente entre les deux paliers de gouvernement répond à certains besoins de la communauté fransaskoise. La seconde est la première en son genre puisqu'elle consiste en une entente formelle écrite entre le Secrétariat d'État et une communauté de langue officielle. Encore plus surprenant, les Fransaskois sont une des communautés de langue officielle les plus menacées de disparition, non seulement en 1988 mais depuis des décennies. Comment un groupe si faible a-t-il réussi à obtenir ces ententes ?

L'objectif principal de la deuxième entente est le développement et l'épanouissement de la communauté fransaskoise. Un premier résultat de l'entente est l'élaboration d'une stratégie provinciale de développement et son adoption par les organismes fransaskois provinciaux. Un premier examen de cette stratégie en 1991-1992 identifie ses forces et ses faiblesses vues de l'intérieur de la communauté fransaskoise (Denis, 1991a, 1992). Mais l'entente et la stratégie ont également des répercussions externes, surtout quant aux rapports avec l'État. Le présent article analyse donc ces liens entre un groupe défavorisé comme les Fransaskois et l'État afin de déterminer si une telle entente permet d'augmenter l'autonomie du groupe défavorisé au sein de rapports qui, dans l'ensemble, favorisent davantage l'État. Avant de procéder à cette analyse, des éclaircissements sur la conception de l'État et sur quelques autres concepts de base s'imposent.

---

1. Nous désirons remercier sincèrement les évaluateurs de leurs commentaires, ainsi que l'Association culturelle franco-canadienne et le Secrétariat d'État dont l'appui financier a permis la collecte des données pour cette étude. L'entière responsabilité pour le contenu de l'article revient à l'auteur.

### CADRE CONCEPTUEL : L'ÉTAT ET LA COMPLÉTUDE INSTITUTIONNELLE

La conception de l'État que nous utilisons relève surtout du paradigme marxiste et des divers débats qui l'alimentent. Nous ne les résumerons pas puisque d'autres, tels que Jessop (1990) Knuttila (1987) et Stevenson (1983), l'ont déjà fait. Également, nous ne reprenons pas les arguments de l'approche pluraliste (voir entre autres Pross, 1992) puisque notre analyse s'appuie surtout sur « l'approche relationnelle stratégique » préconisée par Jessop à partir de sa revue critique et exhaustive de cette littérature.

Selon Jessop, l'État se compose « d'un ensemble institutionnel spécifique à frontières multiples, sans fixité institutionnelle et sans unité substantive ou formelle prédéterminée » (Jessop, 1990, p. 267. C'est nous qui traduisons.) Dans toute société capitaliste, cet ensemble institutionnel doit remplir trois fonctions fondamentales. Par sa gestion de l'économie nationale, l'État doit assurer la survie du capital en général et défendre ses intérêts communs. Par contre, cette convergence des intérêts de l'État et de la grande bourgeoisie est limitée par les autres responsabilités de l'État, surtout celle d'assurer la légitimité du système dans son ensemble. En plus de ces deux fonctions principales, l'État jouit du monopole de la coercition, car seul l'État a l'autorité d'utiliser la force contre ses citoyens. La coercition démarque également les limites de la tolérance de l'État et de la bourgeoisie lorsque les mesures de légitimation échouent (Panitch, 1977).

Les contradictions inhérentes aux fonctions d'accumulation, de légitimité et de coercition de l'État bourgeois se transposent à l'intérieur même de toute instance étatique. La structure de l'État et ses divers programmes sont l'enjeu des luttes entre les fractions de la bourgeoisie dans un premier temps, et entre la bourgeoisie et les groupes dominés dans un deuxième. La ligne de démarcation et de confrontation entre ces groupes progresse et recule au fil des ans selon l'intensité des revendications des uns et la résistance des autres et, aussi, selon les ressources de l'État. Les rapports entre les groupes dominés et l'État sont loin d'être uniformes et unidirectionnels. De fait, la stratégie de l'État consiste soit à incorporer ces groupes, soit à les neutraliser lorsque l'incorporation est impossible. Ainsi, les acquis des classes et des groupes défavorisés ne sont jamais garantis même lorsqu'ils sont enchâssés dans une constitution et dans une charte des droits et libertés. La structure institutionnelle et le fonctionnement de chaque État varieront donc selon leur contexte social spécifique, soit d'une société à l'autre, soit d'une époque à l'autre, en fonction de la configuration particulière des forces sociales et politiques qui structurent l'État.

Puisque les contradictions de la société capitaliste se répercutent dans l'ensemble institutionnel de l'État capitaliste, il n'y a pas de cohésion ou d'unité globale naturelle ou prédéterminée au sein de l'État. L'unité et la cohésion de l'État doivent être développées et recrées dans ce « synapse » d'équilibre constitué par les différentes forces sociales mais en évolution constante. L'État crée et recrée l'unité nationale et sa propre légitimité au sein de la société-nation par l'entremise de son discours et par les projets étatiques créés pour maintenir l'équilibre des forces sociales au sein de la société, mais toujours avec une prédisposition des plus favorables envers le capital. Même la structure institutionnelle de l'État reflète l'aboutissement de cet équilibre de conjonctures antérieures.

Toujours selon Jessop, l'État recrée l'unité nationale grâce à une structure de raccordement structural et à un processus de coordination stratégique. « Le raccordement structural réfère à la co-évolution de structures autonomes qui partagent en partie au moins le même espace social. » (Jessop, 1990, p. 358. C'est nous qui traduisons.) C'est par ce raccordement structural que l'État s'étend et incorpore partiellement d'autres institutions, groupes et organisations qui demeurent plus ou moins autonomes. Selon les conjonctures, les organismes peuvent devenir soit de plus en plus imbriqués dans les structures étatiques, soit de plus en plus autonomes vis-à-vis celles-ci.

Cette structure variable et extrêmement perméable de l'État et des organismes paratatiques fonctionne par un processus de coordination stratégique. L'État tente de coordonner par divers moyens ses propres institutions et agences ainsi que les institutions et les organismes

qui s'y rattachent. Cette coordination stratégique est extrêmement difficile puisqu'elle requiert une modification constante des programmes, des politiques et des actions pour tenir compte de l'évolution séparée, mais partiellement reliée, des divers intervenants tant du côté de l'État que des organisations para-étatiques. Pour gérer ce réajustement constant, l'État utilise une stratégie de sélection variable appelée « sélectivité stratégique ». Ce mécanisme établit un terrain de jeu ou d'interaction très inégal pour les différents organismes et groupes sociaux. Puisque l'État doit gérer non seulement les contradictions de la société mais aussi ses propres contradictions internes, il accorde un accès variable aux différents groupes sociaux en se basant sur des considérations purement stratégiques. L'État a

ses propres ressources distinctives de pouvoir. Il a aussi des obligations distinctives et a besoin de ressources qui sont produites ailleurs dans son environnement. Ceci veut dire que les pouvoirs de l'État sont toujours conditionnels et relationnels. Leur réalisation dépend des liens structuraux entre l'État et le système politique environnant; des liens stratégiques entre les gestionnaires étatiques et les autres forces politiques; du tissu complexe de liens d'interdépendances et des réseaux sociaux qui relient l'État à son environnement. (Jessop 1990, p. 367. C'est nous qui traduisons.)

C'est par l'entremise des décisions et des actions des ministres et des fonctionnaires que s'exerce cet accès variable. Ces décisions, du ministre le plus puissant au fonctionnaire le plus subalterne, contribuent à cette structure de raccordement structural qui prendra différentes formes selon la conjoncture. Ces formes incluent toute la gamme possible, à partir des programmes et politiques historiques et quasi permanents, comme l'assurance-chômage ou l'assurance maladie/santé, jusqu'aux ententes informelles, amicales et occultes.

Nous tenons donc pour acquis que l'État canadien est un État bourgeois dans une société capitaliste. Sans doute d'innombrables études empiriques pourront se faire sur les liens privilégiés entre les hauts fonctionnaires, les dirigeants politiques et les membres de la bourgeoisie ou leurs représentants. D'ailleurs, la sociologie canadienne compte une certaine tradition dans ce genre d'études (voir Clément 1975, 1977; Fournier 1976; Olsen 1980; Porter 1956). Nous ne poursuivrons pas ces questions, même si elles demeurent importantes et d'actualité. Nous porterons notre attention sur l'autre dimension des rapports entre l'État et les classes sociales et groupes dominés, en utilisant le cas particulier les Fransaskois.

En résumé, donc, l'État est un réseau complexe d'institutions pénétré par les contradictions d'une société capitaliste avancée et qui doit gérer les tensions et les exigences diverses des différentes classes sociales et des divers groupes sociaux par l'entremise d'un système de raccordement structural et de coordination stratégique; ce dernier repose principalement sur un mécanisme de sélectivité stratégique.

Ce cadre d'analyse développé par Jessop se limite généralement aux contradictions de classes. Mais, depuis au moins une quinzaine d'années, la montée de nouveaux mouvements sociaux suscite des études sur les rapports entre ces groupes et l'État dans lesquelles le fondement direct de mobilisation des groupes repose de moins en moins sur les classes sociales (Favreau, 1989; Ng, Walker et Muller, 1990). Ces mouvements sociaux, qu'ils soient récents ou non, soulignent une lacune importante des analyses réductionnistes pour lesquelles seules les classes sociales expliquent le changement social (Miliband, 1991, pp. 95-114). Le cadre de Jessop est donc un cadre de l'État « vu d'en haut », ce qui laisse en suspens la réaction et la réponse des groupes dominés au raccordement structural et à la sélectivité stratégique de l'État. Malheureusement, beaucoup d'études de l'État « vu d'en bas » accentuent surtout l'incorporation des groupes et mouvements de contestation ou de pression.

Ces problèmes sont tout aussi importants pour les groupes ou mouvements de longue date que pour les groupes les plus récents. Ainsi, Savas (1988), suite à son étude des Franco Colombiens, conclut que le financement du Secrétariat d'État depuis 1970 a démobilisé cette communauté, réduit le bénévolat et enlevé son autonomie financière. Un meilleur exemple d'incorporation par l'État serait difficile à trouver, selon lui. Il en est de même aussi pour plusieurs études sur divers organismes de femmes subventionnés par l'État (Lafontant, 1993;

Ng 1990, Schreder, 1990; Vogel 1991). L'analyse peut s'étendre à toute une gamme d'organismes communautaires (Favreau, 1989, pp. 187-222). Par contre, ces communautés et organismes ne sont pas entièrement des victimes passives de l'intervention gouvernementale, même si souvent ils en font les frais.

Pour mieux saisir la réaction et le rôle actif des groupes et des communautés en rapport avec l'État, il est utile de retrouver le concept de complétude institutionnelle (Breton, 1964). Développé à partir d'une étude de groupes d'immigrants de Montréal au début des années 1960, Breton définit la « complétude institutionnelle » comme le niveau d'organisation communautaire que les membres d'un groupe se donne. L'éventail des domaines d'interaction est plus important que le nombre absolu d'institutions ou d'organisations. Breton affirme que le degré de cohésion et l'intensité de l'identité vis-à-vis du groupe minoritaire est directement proportionnel au niveau de complétude institutionnelle. Cette complétude se situe sur un continuum : à une extrémité se trouverait un groupe sans aucune institution et dont la perte d'identité et la disparition sont presque assurées, tandis qu'à l'autre extrémité se trouverait un groupe dont le degré d'organisation est tellement élevé et complet qu'il rend le groupe auto-suffisant. Dans ce dernier cas, tous les aspects de la vie quotidienne se déroulent à l'intérieur de la langue et de la culture de l'enclave minoritaire (Herberg, 1989, p. 209). Ce concept a été utilisé dans plusieurs études de minorités ethniques et de groupes linguistiques au Canada (Denis, 1993). Breton (1991) lui-même a étendu ce concept pour inclure la notion de gouverne communautaire. Son étude de plusieurs communautés minoritaires démontre une gestion communautaire suffisante de leurs ressources et des processus sociaux qui les structurent pour que le concept de gouverne leur soit applicable. Cette extension du concept initial correspond bien au contexte des dernières années, où les demandes d'autodétermination des Premières Nations et l'exigence d'un plus grand contrôle communautaire des institutions par divers groupes minoritaires prennent de l'ampleur.

Cependant, l'analyse de Breton sur la dynamique interne de communautés minoritaires est incomplète, puisque la dimension des classes sociales est limitée et l'État est conçu comme l'arbitre neutre de l'approche pluraliste. Dans cette conception, l'État ne limite pas ou ne contraint pas les minorités; il impose encore moins l'hégémonie de la classe dominante. Le rapport privilégié entre la bourgeoisie et l'État ne fait pas partie de cette conception du pouvoir politique. La capacité d'atteindre un degré de complétude institutionnelle dépend autant, sinon plus, de l'opposition et de l'interférence de l'État que du leadership et des ressources internes à la minorité. Il est évident que le différentiel de complétude institutionnelle entre la « minorité » anglophone du Québec et les francophones du Canada anglais relève des différences de pouvoir de ces groupes linguistiques, plus particulièrement de la présence ou de l'absence d'une bourgeoisie forte et de l'asymétrie des politiques linguistiques de l'État canadien (Denis, 1991b).

Donc, les francophones en contexte minoritaire au Canada ne peuvent se soustraire à la structure de l'État et figurent généralement parmi les groupes dominés. L'étude des rapports entre une de ces communautés et l'État permet donc de mieux comprendre la dynamique qui existe entre le raccordement structural de l'État et les efforts faits en vue d'établir une certaine complétude institutionnelle et une gestion viable de la part de la communauté.

#### LE CONTEXTE SOCIO-HISTORIQUE DES FRANSASKOIS

En 1986, les vingt-six mille Fransaskois ne représentent que 2,7 % de la population provinciale (Bernard, 1990, p. 43). Leur taux d'assimilation de 72,6 %, au cours des dernières décennies, est le deuxième plus élevé de toutes les minorités de langues officielles au Canada (Bernard, 1990, p. 202). Ces transferts linguistiques élevés reflètent une dispersion géographique élevée, une base institutionnelle faible, une absence de protection juridique et une absence de contrôle sur des institutions vitales telles que le système d'éducation.

Les Fransaskois comptent trente et une communautés dispersées dans deux zones qui s'étendent presque de la frontière de l'Alberta à celle du Manitoba. La zone sud se situe entre Regina et la frontière américaine et compte dix communautés, soit à peu près 35 % des

Fransaskois. Les autres communautés sont situées dans le nord, à partir de Saskatoon et de là jusqu'à deux cents kilomètres au nord. Cette zone compte les autres 65 % des Fransaskois. La définition de Fransaskois correspond de plus en plus à celle de la *Charte canadienne des droits et libertés*, c'est-à-dire toute personne dont la première langue apprise et encore comprise est le français. Cependant, l'identité et le maintien de la langue évoluent constamment chez les individus et dans les communautés. C'est ce qui explique que sur les vingt-six mille francophones par la langue maternelle, seulement 6 665 parlent le français au foyer et 5 850 utilisent le français et une autre langue, surtout l'anglais, au foyer (Larochelle, 1991, p. 5, tableau 1). De plus, près de 25 000 personnes disent connaître le français sans être de langue maternelle française (Larochelle, 1991, p. 23, tableau 16). Donc, même les données objectives permettent de nuancer la réponse à la question d'appartenance. À toutes fins utiles, notre étude repose sur le critère de langue maternelle, ce qui est la définition utilisée généralement par les Fransaskois eux-mêmes et par leurs organismes.

L'identité subjective ne correspond pas toujours au critère objectif. Ainsi, quelques francophones résidant en Saskatchewan ne s'identifient pas à la communauté fransaskoise. Ces personnes, dans la mesure où elles travaillent activement dans des organismes, se retrouvent surtout au sein de l'Alliance française à Saskatoon ou de France-Canada à Regina. Sans avoir fait d'enquête, notre expérience indique que le nombre de ces francophones est assez restreint. Ces personnes sont tout de même comprises dans les données de recensement sur les Fransaskois. Par contre, très peu d'anglophones bilingues semblent s'identifier avec les Fransaskois, ce qui explique en partie leur exclusion des données objectives. Même si nous ne poursuivons pas la question de conscience de groupe et de sentiment d'appartenance, certains aspects additionnels des localités fransaskoises et de la communauté dans son ensemble méritent d'être soulignés.

Certaines de ces localités ont un très haut taux de transfert linguistique et un nombre très faible d'organismes francophones. De plus, lorsque la population totale est faible, la centralisation des services et l'urbanisation risquent de les faire disparaître entièrement, tout comme beaucoup d'autres petites localités à travers la province. La crise agricole qui dure depuis près d'une décennie et le chômage chez les jeunes qui en résulte expliquent en grande partie l'exode de ces derniers vers les villes et vers les autres provinces et le vieillissement de la population rurale, tant pour les localités fransaskoises que pour l'ensemble de la province.

Face à ces tendances communes à toute la province, est-ce que les Fransaskois constituent vraiment une minorité? Certes, le taux élevé de transfert linguistique vers l'anglais indique une position très faible dans les domaines de la langue et la culture. Cependant, d'autres facteurs laissent anticiper une situation de groupe minoritaire. D'un côté, il est vrai que la scolarité universitaire des Fransaskois est légèrement supérieure à la moyenne provinciale, soit 20,0 % contre 19,1 % en 1986. Par contre, la scolarité aux niveaux inférieurs est sérieusement sous la moyenne provinciale. La formation post-secondaire non-universitaire, par exemple, est à 14,8 % contre 20,5 %, tandis que ceux qui comptent moins de neuf ans de formation se situent à 34,0 % pour les Fransaskois contre 18,0 % pour la province, par exemple (Larochelle, 1991, p. 54, tableau 41). Quant aux professions, il y a quelques exceptions par rapport à la distribution provinciale. Les deux plus importantes sont le fait que les Fransaskois comptent 25,4 % d'agriculteurs contre 17,3 % pour la province, et 13,6 % d'enseignants contre 4,4 %. Pour les autres professions, les Fransaskois sont généralement sous la moyenne provinciale, ce qui s'explique en partie par la plus forte concentration en agriculture (Larochelle, 1991, p. 57, tableau 43a). Dans ce dernier cas, il semble évident que le développement de programmes d'immersion a créé une demande accrue de professeurs bilingues. Il reste à savoir si l'accès à ce marché du travail débouche à terme sur des postes de direction scolaire.

La crise agricole des dernières années a eu un impact négatif sur l'ensemble de la province. Cependant, vu le nombre élevé d'agriculteurs fransaskois, le revenu global des Fransaskois doit être plus durement touché. Malheureusement, très peu de données existent à cet égard. Les quelques données disponibles portent sur le revenu des ménages privés à l'exclusion des regroupements institutionnels tels que les foyers nourriciers et les foyers de

surveillance. Le revenu moyen pour les foyers de langue française est de 28 603 \$ contre 30 786 \$ pour la moyenne provinciale. Les foyers qui utilisent le français et l'anglais ont un revenu moyen de 24 661 \$ en 1986. En fait, 48,4 % des Fransaskois ont un revenu de moins de 20 000 \$ en 1986 contre 39,5 % pour l'ensemble de la province (Larochelle, 1991, pp. 66-67, tableaux 50 et 51). À partir de ces quelques indicateurs, il semble raisonnable de croire que la communauté fransaskoise en général est défavorisée par rapport à l'ensemble de la province. Ceux qui rejettent cette conclusion doivent au moins reconnaître que les Fransaskois ne forment pas un groupe privilégié de la Saskatchewan.

Un dernier élément important qui relève du cadre théorique est celui de la structure de classes de la communauté fransaskoise. Les leaders et les organismes communautaires fransaskois ne font jamais, ou presque, référence aux différentes classes sociales au sein de cette communauté. De plus, Statistique Canada ne fournit que rarement des données sur la distribution du patrimoine d'après la langue ou l'origine ethnique, au niveau national ou provincial. Il est donc impossible d'identifier clairement les classes sociales de la communauté fransaskoise à partir du recensement. L'impact de la structure de classes est souvent sous-jacent aux processus sociaux qui influencent cette communauté. Si quelques Fransaskois font partie d'une bourgeoisie locale, très peu le sont au niveau provincial ou régional, et certainement pas au niveau national. D'ailleurs, selon Veltmeyer (1986), la bourgeoisie ne compte qu'à peu près 2 % de l'ensemble du Canada et habite généralement dans une des trois ou quatre plus grandes villes du pays. Les Fransaskois ne compte donc pas de bourgeoisie imposante ou significative. En fait, selon la terminologie de Veltmeyer, les Fransaskois dans l'ensemble sont de la petite bourgeoisie, soit des petits producteurs agricoles indépendants, soit des petits commerçants indépendants en commerce de détail ou dans les services, soit de la nouvelle petite bourgeoisie de professionnels, d'enseignants ou d'employé(s) de la santé. D'ailleurs, les quelques données sur les professions et sur les revenus des ménages présentées plus haut confirment l'impression que, dans l'ensemble, les Fransaskois sont parmi les classes sociales sans pouvoir politique ni économique. Certes, la structure de classes de cette minorité mériterait d'être étudiée plus en profondeur, mais nous ne le ferons pas dans le cadre de cette recherche.

Avant d'aborder la sélectivité stratégique et le raccordement structural dans les rapports entre l'État et cette communauté de langue officielle, il est utile de considérer brièvement la conjoncture spécifique dans laquelle se situe l'entente et la stratégie de développement en question. Un survol rapide de quelques événements parmi les plus importants pour la communauté fransaskoise des quinze dernières années permet de mieux comprendre comment un communauté si faible a réussi à obtenir une entente aussi importante avec le gouvernement fédéral. Ces événements sont résumés dans le tableau I.

TABLEAU 1  
CHRONOLOGIE SÉLECTIVE D'ÉVÉNEMENTS IMPORTANTS RÉCENTS  
DE LA COMMUNAUTÉ FRANSASKOISE

|                     |  |
|---------------------|--|
| 1981                | Le père Mercure conteste devant la Cour du banc de la reine, sous l'article 110 de l' <i>Acte des TNO</i> , une contravention par excès de vitesse unilingue anglaise. |
| 1982                | Adoption de la <i>Charte des droits et libertés</i> , dont l'article 23 garantit certains droits en éducation aux minorités de langues officielles.                    |
| 1988 le 15 fév.     | Le jugement Wimmer déclare inconstitutionnel la <i>Loi d'éducation</i> de la Saskatchewan.   |
| 1988 le 25 fév.     | La Cour suprême du Canada rend son jugement dans le cas Mercure et donne raison au plaignant.  |
| 1988 le 4 avril     | Première lecture du projet de loi qui abroge tous les droits linguistiques des Fransaskois reconnus sous l'article 110 de l' <i>Acte des TNO</i> .                     |
| 1988 le 21 avril    | Deuxième lecture du projet de loi.   |
| 1988 avril-juin     | Négociation des ententes Canada-communauté et Canada-Saskatchewan.   |
| 1988 le 14 mai      | Incendie du Collège Mathieu.   |
| 1988 le 15 juin     | Signature de l'entente Canada-Saskatchewan.  |
| 1988 le 28 juin     | Signature de l'entente Canada-communauté.  |
| 1988 sept-juin 1989 | Préparation du Plan de développement stratégique.  |
| 1989 au présent     | Implantation du Plan de développement stratégique.   |
| 1991 mai            | Examen du Plan de développement stratégique.   |

Au début des années 1980, plusieurs intervenants fransaskois revendiquent des droits linguistiques devant les tribunaux. L'une d'entre elles, en particulier, porte sur les droits de gestion scolaire, tandis qu'une autre touche aux droits linguistiques selon l'article 110 de l'*Acte des Territoires du Nord-Ouest*, loi en vigueur avant l'incorporation de la Saskatchewan en 1905. Dans le premier cas, le juge Wimmer de la Cour du banc de la Reine de la Saskatchewan statue, dans un jugement rendu le 15 février 1988, que l'*Acte de l'éducation* de la Saskatchewan viole l'article 23 de la *Charte canadienne des droits et libertés* parce que les droits de gestion et de contrôle scolaires des parents fransaskois n'y sont pas reconnus. Le 25 février 1988, la Cour suprême du Canada à son tour statue, dans le cas *Mercure*, que l'article 110 de l'*Acte des Territoires du Nord-Ouest* est toujours valable. Cet article requiert la rédaction de toute loi en anglais et en français et permet l'utilisation de ces deux langues devant les tribunaux et devant l'Assemblée législative de la province. Suite à ce jugement, le gouvernement de la Saskatchewan adopte, six semaines plus tard, la loi 2 abolissant tous les droits reconnus par l'article 110. Comble de malheur, le Collège Mathieu, un pensionnat privé situé à Gravelbourg, est incendié accidentellement le 14 mai 1988. Fondé en 1917, ce Collège est le seul établissement secondaire de langue française pour les Fransaskois dans toute la province.

Ces événements s'inscrivent dans une conjoncture plus large. Le 30 avril 1987, les onze premiers ministres du Canada s'entendent sur l'Accord du Lac Meech qui doit finalement permettre une réforme majeure de la Constitution canadienne et l'intégration du Québec au sein de la nouvelle constitution de 1982. L'Accord est adopté par le Québec en juin 1987 et par la Saskatchewan et l'Alberta en septembre et décembre de la même année, respectivement. Ainsi, au printemps 1988, le gouvernement fédéral espère toujours un accord constitutionnel. Il a aussi déposé une nouvelle *Loi des langues officielles* qui est adoptée en juillet 1988 par le Parlement. De plus, le Secrétariat d'État négocie des ententes portant sur la langue française avec le Nouveau-Brunswick, l'Ontario, l'Île-du-Prince-Édouard et le Yukon (Denis, 1991b, pp. 162-164). D'autres facteurs ont sans doute joué. La nomination de M. Lucien Bouchard comme Secrétaire d'État au début de 1988 fut sans doute un facteur important, car il suivait de très près les dossiers des francophones au Canada anglais. Aussi, le gouvernement conservateur de M. Grant Devine négociait avec le gouvernement fédéral la possibilité de contourner les règlements fédéraux exigeant des études environnementales sur les barrages Alameda-Rafferty qui étaient déjà en construction dans la région sud-est de la Saskatchewan. Il est possible que ces tractations aient eu des répercussions sur les ententes avec les Fransaskois.

C'est donc dans ce contexte que le gouvernement fédéral négocie les deux ententes relatives aux Fransaskois. La première, entre le gouvernement fédéral et le gouvernement de la Saskatchewan, doit garantir certains services provinciaux aux Fransaskois, leur fournir des ressources afin d'obtenir la gestion et le contrôle de l'éducation fransaskoise et mettre sur pied un Bureau de coordination des affaires francophones au sein du gouvernement provincial. De plus, des fonds sont prévus pour la traduction de certaines lois provinciales, la reconstruction du Collège Mathieu et la fondation et la construction d'un Institut linguistique post-secondaire, à l'Université de Regina. Le mandat de cet Institut linguistique est de desservir les Fransaskois tout en offrant des cours dans d'autres langues. Cette première entente s'enlise dans de nombreux problèmes. Entre autres, le projet de traduction des lois dégénère lors du scandale de Gigatext, compagnie qui propose d'effectuer la traduction des lois par ordinateur. De fait, aucune loi n'a encore été traduite au complet. Aussi, plus de cinq ans après la décision Wimmer, la *Loi sur l'éducation* n'était toujours pas amendée et la gestion scolaire fransaskoise n'était toujours qu'un rêve. L'impact de cette entente et ses retombées négatives sur la communauté fransaskoise sont encore à étudier. Mais, malgré le côté sensationnel de cette entente, notre préoccupation immédiate se limite à la deuxième entente passée entre le gouvernement fédéral et la communauté fransaskoise.

Signée le 28 juin 1988 l'Entente Canada-Communauté fransaskoise, que nous appellerons dorénavant l'Entente, offre une certaine compensation pour les pertes significatives



imposées à cette communauté par son gouvernement provincial. L'objectif principal de cette entente est :

d'établir un cadre de collaboration entre le Secrétariat d'État et les organismes représentatifs de la communauté fransaskoise afin d'assurer le développement de la communauté et de promouvoir l'égalité de statut et d'usage des deux langues officielles du Canada, et de spécifier les engagements financiers du Canada à cette fin. (Secrétariat d'État, 1988, p. 1.)

Les quatre objectifs spécifiques sont de promouvoir :

- 1) le développement de la communauté fransaskoise dans son ensemble;
- 2) l'égalité de statut et d'usage des deux langues officielles;
- 3) la participation de divers ministères et organismes fédéraux au développement de la communauté fransaskoise;
- 4) le développement et le maintien de relations harmonieuses avec la communauté anglophone (Secrétariat d'État, 1988, p. 2).

Plusieurs domaines d'activités sont identifiés comme prioritaires : les infrastructures communautaires, la participation communautaire, le développement des ressources humaines, le développement de la langue, la culture et la communication francophone, le développement économique, l'éducation, les liaisons avec la communauté anglophone et les autorités provinciales et la coordination d'autres agences et départements fédéraux. Le gouvernement fédéral s'engage aussi à verser à cette communauté \$ 17 millions de dollars en cinq ans selon l'échéancier suivant :

|           |                           |   |
|-----------|---------------------------|---|
| 1988-1989 | 1,8 million(s) de dollars |   |
| 1989-1990 | 3,1                       | " |
| 1990-1991 | 3,6                       | " |
| 1992-1993 | 4,1                       | " |
| 1993-1994 | 4,4                       | " |

Il est important de signaler qu'au cours des quatre années précédentes, le Secrétariat d'État versa en moyenne 1 090 400 \$ par année à la communauté fransaskoise. Par conséquent, le financement augmente de plus de 700 000 \$ dès la première année. L'allocation des fonds se fera comme d'habitude par le Secrétariat d'État, mais selon les recommandations d'un comité de coordination dont la composition et le mandat sont précisés dans l'Entente. Ce comité comprend une représentation fransaskoise.

## MÉTHODOLOGIE ET DONNÉES

Puisque l'Entente doit s'opérer par l'entremise du réseau institutionnel et associatif fransaskois, la collecte d'informations se limite aux communautés et aux organismes touchés directement par l'Entente. Hypothétiquement, il se peut qu'une communauté fransaskoise ne soumette pas de demande de subvention fédérale. En réalité, toute communauté qui compte une ou deux organisations soumettra au moins une demande de subvention au cours des trois années en question. Ayant étudié la communauté fransaskoise depuis plus de vingt ans, je puis affirmer qu'aucune localité fransaskoise le moins organisé n'a été exclue. L'absence de demande de subvention de la part d'une localité est donc un premier indice de son manque de développement institutionnel et organisationnel.

Sur les trente et une communautés fransaskoises, vingt-six sont suffisamment organisées pour soumettre au moins une demande de subvention au Secrétariat d'État entre 1988 et 1991. La collecte des données porte donc sur ces communautés, dont neuf sont situées au sud et dix-sept au nord. Ensemble, elles représentent 78,1 % de ceux qui parlent français au foyer, 64,4 % de ceux de langue maternelle française et 69,4 % de ceux qui parlent le français comme langue officielle, selon le recensement de 1986. Les autres francophones sont dispersés à

travers la province ou regroupés en très faibles concentrations dans quelques petites villes ou villages.

À peu près cinquante-cinq organismes locaux et quinze organismes provinciaux ont soumis des demandes de subvention entre 1988 et 1991. Presque tous les organismes locaux sont affiliés à un organisme provincial. Leurs domaines d'activités s'étendent des activités culturelles au développement économique et au lobbying en passant par les groupes de jeunes et de femmes. Parmi les quinze organismes provinciaux, onze comptent des chapitres locaux et quatre opèrent seulement au niveau provincial. Ces quatre derniers organismes sont : la Société historique fransaskoise, le Collège Mathieu, les Éditions Louis Riel, une coopérative d'édition et la Coopérative des publications fransaskoises responsable de *L'Eau vive*, le seul hebdomadaire fransaskois. Il reste que l'organisme principal est l'Association culturelle franco-canadienne (ACFC), fondée en 1912 et responsable de la création de nombreux autres organismes provinciaux au fil des années. Mentionnons l'Association jeunesse fransaskoise (AJF), l'Association provinciale des parents fransaskois (APPF), la Commission culturelle fransaskoise (CCF) et l'Association coopérative du préscolaire fransaskois (ACPF). Les autres organismes incluent le Conseil de la coopération de la Saskatchewan (CCS), l'Association des artistes de la Saskatchewan (AAS), la Fédération des aînés fransaskois (FAF), les Scouts, l'Association des juristes d'expression française de la Saskatchewan (AJEFS) et la Fédération provinciale des Fransaskoises (FPF). Tous ces organismes sont formellement démocratiques avec un conseil d'administration, un bureau de direction élu et des réunions régulières de leurs membres.

Les méthodes suivantes furent utilisées pour obtenir l'information nécessaire à l'étude originelle :

- 1) un questionnaire sur la complétude institutionnelle de chaque communauté étudiée;
- 2) un questionnaire pour les organismes locaux qui a été rempli par cinquante des cinquante-cinq organismes subventionnés;
- 3) un questionnaire pour les groupes communautaires complété par un total de cent sept personnes dans dix-sept communautés, soit 6,3 personnes par communauté en moyenne;
- 4) une entrevue structurée avec soit le président, soit le directeur général des quinze organismes provinciaux;
- 5) une entrevue structurée avec les trois agents du Secrétariat d'État basés en Saskatchewan;
- 6) une copie de la notification du Secrétariat d'État envoyée avec chaque subvention dans la période 1988 à 1991 et indiquant la ventilation des fonds accordés;
- 7) divers documents tels que les rapports annuels et les actes constitutifs des organismes provinciaux.

Le questionnaire de groupe voulait rejoindre des Fransaskois et Fransaskoises qui, tout en étant actifs dans leur communauté, ne l'étaient pas au sein des organismes provinciaux. Ces personnes furent choisies par des contacts locaux selon des critères qui cherchaient à assurer une répartition équitable en fonction de l'âge, du sexe, de l'orientation idéologique et du degré d'engagement. Ce questionnaire sondait la connaissance des leaders locaux quant à la stratégie et à ses retombées. Neuf communautés moins organisées, trois dans le sud et six dans le nord, furent exclues à cause de leur faible niveau d'organisation ou par manque de temps. Cependant, le questionnaire de groupe fut tout de même rempli par six autres communautés comparables, de telle sorte que les données ainsi recueillies représentent bien cette catégorie de communautés. De la même façon, les cinq organismes locaux exclus sont parmi les plus faibles. Tous les questionnaires furent remplis lors d'entrevues entre le 15 mai et le 10 juillet 1991.

L'étude se situe dans la période précise à laquelle l'ensemble des données ont été recueillies, soit de mai à septembre 1991. Des événements postérieurs à la collecte des données seront mentionnés lorsque cela sera nécessaire, mais l'analyse se limite essentiellement aux données identifiées ci-dessus qui proviennent des communautés et des organismes touchés directement par l'Entente au cours de ses trois premières années.

## LA GOUVERNE FRANSAKSKOISE

### LA SITUATION EN 1988

Un aperçu général de la communauté fransaskoise telle qu'elle existait en 1988 a déjà été donné et certains facteurs nuisibles à son développement identifiés. D'autres problèmes à cette époque incluent la concentration du leadership et des ressources dans les organismes provinciaux au détriment du niveau local ainsi que le développement inégal des communautés. Certaines communautés reçoivent très peu de subventions et sont essentiellement inactives tandis que d'autres atteignent un certain degré de complétude institutionnelle à l'intérieur de ce que permettent la législation et les règlements provinciaux.

Un autre problème important est la structure de l'ACFC, qui l'empêche de remplir son mandat d'organisme porte-parole. L'ACFC tente d'assumer ce rôle par sa position d'organisme provincial originel et sa longue histoire de soutien et de défense des droits des francophones. C'est aussi le seul organisme dont le conseil d'administration regroupe à la fois les représentants des régions ou des communautés fransaskoises et les organismes provinciaux. Seuls les représentants régionaux ou communautaires ont à la fois le droit de parole et le droit de vote, alors que les représentants des organismes provinciaux ont uniquement le droit de parole. Cependant, les organismes provinciaux délèguent habituellement des professionnels, des permanents ou des conseillers payés comme représentants, ce que ne peuvent faire les organismes locaux puisqu'ils n'ont pas, en général, de tels employés. Les organismes provinciaux exercent donc une influence prépondérante sur la prise de décisions. Par contre, puisqu'ils ne détiennent pas le droit de vote, ils ne se sentent pas liés par les décisions qu'ils façonnent mais qu'ils ne peuvent voter. L'ACFC demeure donc essentiellement un organisme sectoriel qui s'occupe principalement de la représentation politique et de lobbying. Sans droit de vote, les autres organismes provinciaux ne sont pas engagés par les décisions du conseil d'administration de l'ACFC. Vers 1988, quelques organismes provinciaux ayant un budget comparable ou un plus grand membership ou plus de cercles locaux que l'ACFC contestèrent constamment sa position d'organisme porte-parole.

À ces problèmes de structure interne s'ajoute le problème des rapports avec le Secrétariat d'État. Tous les organismes locaux et provinciaux ont une interaction directe avec le Secrétariat d'État. Les demandes de subventions sont envoyées directement aux agents fédéraux basés dans la province. Il y a peu d'échanges d'informations entre les organismes eux-mêmes, que ce soit au niveau local ou provincial. De plus, les représentants du Secrétariat d'État participent régulièrement aux réunions annuelles de tous ces organismes et leur rôle ne se limite pas à celui de simple observateur. Leurs interventions reflètent en effet des rôles contradictoires. D'une part, ces agents ont le rôle d'animateurs communautaires chargés de stimuler et d'encourager les leaders et les membres des organismes locaux à solliciter plus activement les ressources gouvernementales. Mais d'autre part, ils ont la responsabilité d'évaluer les demandes qu'ils ont suscitées. Aussi les demandes sont-elles classifiées en catégories et dans la terminologie bureaucratique du ministère de façon à encourager ou dissuader les hauts fonctionnaires et le ministre de financer ces projets. Cette structure maintient un système de communication verticale et directe avec le Secrétariat d'État, mais aussi parallèle, voire inexistante, entre les organismes fransaskois. Il y a donc très peu de communication horizontale entre organismes.

## LA STRATÉGIE DE DÉVELOPPEMENT

À l'automne 1988, les différences dans l'organisation et la capacité d'action des organismes fransaskois sont très évidentes. Entre autres, la Commission culturelle fransaskoise, qui est très active avec sa quinzaine de chapitres locaux, connaît très bien et très concrètement les besoins du secteur culturel. Ses leaders, entre autres choses, veulent procéder immédiatement au développement et à l'implantation de plans d'action sectoriels. Les leaders des autres organismes, dont l'ACFC, craignent qu'une implantation immédiate de ces premiers plans d'action soit néfaste à long terme pour la communauté. Les organisations et les communautés les plus fortes influenceraient sérieusement l'allocation des ressources et les priorités du Secrétariat d'État à leur avantage. Une telle allocation amplifierait alors le développement inégal des organismes et des communautés. L'alternative proposée est une consultation élargie de la population fransaskoise, afin d'aboutir à un plan provincial qui refléterait les besoins et les aires de développement communs. Un certain consensus s'est développé autour de cette deuxième option.

Après de nombreux retards, dus principalement à la méfiance entre organismes provinciaux, la consultation a eu lieu. Une équipe d'animateurs organisa une première série de rencontres avec quelque cinq cents personnes dans trente et une communautés afin d'identifier les besoins prioritaires de chaque communauté. Une deuxième série de rencontres dans vingt-sept de ces communautés rejoignirent neuf cents personnes, et ce entre janvier et juin 1989. Suite à ces deux séries de rencontres, ces vingt-sept communautés ont reçu un rapport écrit sur les besoins prioritaires de leur communauté, préparé par l'équipe d'animateurs. Ce processus devait déboucher sur un plan d'action local. Cependant, la méthode particulière utilisée suscita simplement des listes utopiques, souvent très irréalistes et détachées des ressources disponibles et du développement réel des communautés. L'intégration de tous ces besoins et de ces idées dans un plan de développement provincial n'était pas évidente.

En plus de cette identification confuse des besoins, d'autres problèmes ne tardent pas à se manifester. Un service provincial de planification comprenant quelques employés est mis sur pied pour continuer le travail de l'équipe d'animateurs et faciliter la planification au niveau local. Mais une fois de plus, la méfiance entre organismes provinciaux paralyse ce groupe et l'empêche de produire des résultats concrets. De plus, les agents du Secrétariat d'État craignent que les ressources supplémentaires ne puissent être absorbées par la communauté. Si les délais dans la consultation provinciale et la mise sur pied du service de planification retardent trop les demandes de subventions et si les échéanciers du Secrétariat d'État ne sont pas respectés, les fonds non utilisés seront retournés au Trésor fédéral. Donc, toute partie du 1,8 million qui n'est pas attribuée selon l'échéancier du Secrétariat d'État sera perdue pour la communauté fransaskoise. Par conséquent, ces agents interviennent constamment dans le processus, ce qui encourage des demandes parfois irréfléchies ou exagérées.

Éventuellement, le matériel obtenu des vingt-sept communautés est confié à un consultant d'Ottawa qui connaît la situation des francophones hors Québec et le fonctionnement du Secrétariat d'État. Il prépare une synthèse sous forme de stratégie provinciale de développement. Celle-ci est discutée au cours de divers forums à l'automne 1989 et est adoptée au congrès annuel de l'ACFC en novembre.

Avec l'adoption de cette stratégie, l'ACFC établit un service de liaison qui intègre et remplace son service préexistant de développement communautaire et le service de planification. Ce dernier n'avait jamais bien fonctionné.

Restrospectivement, il n'est pas surprenant que l'exercice de consultation et la stratégie de développement aboutissent à peu près aux mêmes priorités que celles contenues dans l'Entente. Après tout, ce sont généralement les mêmes leaders qui ont négocié l'Entente et qui ont organisé la consultation au niveau local. Le consultant d'Ottawa partage aussi la même perspective sur les besoins de développement des communautés francophones. Ce n'est pas que le plan de développement soit mal fondé ou incomplet; il reflète plutôt la perspective homogène qui prédomine à l'intérieur de la communauté francophone quant aux secteurs à

développer. L'analyse du consultant d'Ottawa et du leadership francophone s'inspire de la notion de complétude institutionnelle de Breton (1964).

Dans la stratégie de développement, six secteurs clés sont retenus : l'éducation, l'économie, la culture, la communication, la politique et les sports et activités récréatives. La stratégie mentionne également trois populations cibles qui méritent une attention particulière : les femmes, les jeunes et l'âge d'or. Toutefois, la stratégie ne spécifie pas comment les besoins de ces groupes seront identifiés et intégrés à la planification et aux activités des différents organismes locaux et provinciaux. Sans ces groupes, la communauté dans son ensemble ne peut se développer ni se fortifier.

Le plan de développement stratégique identifie aussi certaines valeurs communes telles que le respect des autres, l'esprit démocratique, l'esprit communautaire et le sens de l'autonomie (ACFC, 1989a; p. 27). À partir de ces valeurs fondamentales, la stratégie présente la structure organisationnelle de la communauté fransaskoise comme une pyramide ayant à son sommet les organismes les plus puissants, surtout les organismes provinciaux ayant accès aux ressources gouvernementales et au meilleur leadership. Par contre, les organismes locaux se trouvent surtout à la base de la pyramide où leurs faibles structures et leur leadership modeste limitent beaucoup leur accès à ces mêmes ressources.

La stratégie de développement propose une approche de participation capable de renverser cette structure afin que la planification annuelle des organismes provinciaux s'établisse sur la base des besoins des communautés et des plans d'action communautaires. On espère ainsi que le changement de stratégie augmentera le transfert des ressources et de leadership vers la base, vers les communautés locales, et qu'il limitera le rôle des organismes provinciaux à l'apport d'un appui professionnel et technique aux organismes locaux. Cette nouvelle stratégie doit conduire également à la débureaucratiation et à la démocratisation des structures existantes, à la clarification des domaines de responsabilité et des rôles afin de réduire l'enchevêtrement des domaines et éliminer les tensions entre organismes. De plus, certains mécanismes de résolution des conflits sont prévus.

La stratégie présume aussi que le comité de coordination assumera un rôle beaucoup plus actif dans la gestion de l'Entente et dans l'établissement des priorités de la communauté fransaskoise afin d'assurer que l'allocation des ressources par le Secrétariat d'État corresponde aux priorités de la communauté. En d'autres termes, le processus doit éventuellement responsabiliser les communautés locales et, par voie de conséquence, le comité de coordination lui-même, afin de réduire la dépendance de la communauté fransaskoise et sa domination par le gouvernement fédéral (ACFC, 1989a, pp. 85-88).

#### LA STRUCTURE EN 1991

Le développement de la communauté fransaskoise évolue constamment depuis 1988. Dans certaines communautés, les organismes locaux ont entrepris des sessions conjointes de planification et de coordination. Dans quelques cas, cette collaboration a débouché sur une demande de subvention commune au Secrétariat d'État. Cependant, dans la plupart des communautés, la coopération et la coordination entre organismes demeurent sporadiques et imprévisibles.

Aussi, certains réseaux institutionnels ont été établis dans les secteurs préscolaires, les communications et les centres culturels communautaires. Cependant, leur existence demeure incomplète et incertaine. En revanche, l'absence de contrôle et de gestion dans le domaine de l'éducation empêche le développement d'un réseau éducatif complet aux niveaux élémentaire et secondaire. Les autres institutions dans le domaine de l'éducation — l'Institut linguistique de l'Université de Regina et le Collège Mathieu — opèrent toutes les deux sur une base de représentation des Fransaskois très limitée.

Quant aux autres secteurs, leur niveau de développement demeure faible. Dans le domaine économique fransaskois, les entreprises privées prédominent de loin. Les quelques coopératives sont généralement faibles pour ne pas dire carrément précaires. Par exemple, la

Caisse populaire francophone de Regina, menacée de fermeture par des difficultés financières, s'est amalgamée à la Caisse populaire fransaskoise de Saskatoon, qui se retrouve elle-même dans une situation analogue un an plus tard. Le secteur des sports et activités récréatives compte de nombreuses activités, mais la plupart sont spontanées ou locales et existent en dehors de tout réseau associatif. Le gros des activités en santé et bien-être ont été organisées par la Fédération provinciale des Fransaskoises où la Fédération des aînés ou sont le résultat d'initiatives personnelles. Les activités dans ce secteur dépendent beaucoup de la disponibilité des quelques professionnels francophones impliqués dans ce domaine.

Une vue d'ensemble de l'allocation des fonds fédéraux et des changements effectués au cours de ces trois premières années de l'Entente est présentée aux tableaux 2 et 3.

Le tableau 2 indique la distribution des fonds du Secrétariat d'État et montre les catégories de dépenses principales pour les organismes locaux du nord et du sud, ainsi que pour les organismes provinciaux pour les trois années en question. Le tableau 3 présente la même information en pourcentages. De ces tableaux, il ressort que malgré quelques fluctuations, la seule tendance importante qui se manifeste est le transfert graduel des ressources vers le niveau local, qui passent de 15 % en 1988-1989 à 30 % en 1990-1991. À prime abord, ces chiffres indiquent un changement important en une période relativement courte.

Sans discuter en détail des forces et des faiblesses de l'implantation de la stratégie ni de l'accroissement des fonds fédéraux, un autre aspect mérite d'être souligné. On suppose fréquemment que les organismes locaux font une utilisation beaucoup plus directe des fonds que les organismes bureaucratiques provinciaux. Les ressources que ces derniers engouffrent dans l'embauche d'employés permanents, la location de bureaux et d'équipement et autres frais connexes laissent moins d'argent pour l'utilisation directe dans la programmation et les

TABLEAU 2

SOMMAIRE : ALLOCATION DES FONDS PAR RÉGIONS ET POUR LES ORGANISMES PROVINCIAUX PAR CATÉGORIES PRINCIPALES PAR ANNÉE (en \$)

|                    | <i>Fonctionnement</i> | <i>Coordination</i> | <i>Programmation</i> | <i>Infrastructure</i> | <i>Total</i>     |
|--------------------|-----------------------|---------------------|----------------------|-----------------------|------------------|
| 1988-1989          |                       |                     |                      |                       |                  |
| ORGANISMES :       |                       |                     |                      |                       |                  |
| LOCAUX : SUD       | 49 480                | 42 180              | 34 202               | 3 044                 | 128 906          |
| NORD               | 47 643                | 74 754              | 45 416               | 13 810                | 18 162           |
| TOTAL              | 97 123                | 116 934             | 79 618               | 16 854                | 310 529          |
| <u>PROVINCIAUX</u> | <u>595 177</u>        | <u>578 595</u>      | <u>371 099</u>       | <u>182 175</u>        | <u>1 727 046</u> |
| TOTAL 1988-1989    | 692 300               | 695 529             | 450 717              | 199 029               | 2 037 575        |
| 1989-1990          |                       |                     |                      |                       |                  |
| ORGANISMES :       |                       |                     |                      |                       |                  |
| LOCAUX : SUD       | 83 349                | 108 378             | 45 927               | 16 552                | 254 206          |
| NORD               | 171 384               | 185 039             | 179 216              | 11 250                | 546 889          |
| TOTAL              | 254 733               | 293 417             | 225 143              | 27 802                | 801 095          |
| <u>PROVINCIAUX</u> | <u>604 779</u>        | <u>679 285</u>      | <u>685 021</u>       | <u>229 820</u>        | <u>2 198 905</u> |
| TOTAL 1989-1990    | 859 512               | 972 702             | 910 164              | 257 622               | 3 000 000        |
| 1990-1991          |                       |                     |                      |                       |                  |
| ORGANISMES :       |                       |                     |                      |                       |                  |
| LOCAUX : SUD       | 97 276                | 108 635             | 98 900               | 150 000               | 454 811          |
| NORD               | 134 272               | 248 540             | 155 038              | 89 515                | 627 365          |
| TOTAL              | 231 548               | 357 175             | 253 938              | 239 515               | 1 082 176        |
| <u>PROVINCIAUX</u> | <u>848 108</u>        | <u>984 054</u>      | <u>549 119</u>       | <u>134 450</u>        | <u>2 515 731</u> |
| TOTAL 1990-1991    | 1 079 656             | 1 341 229           | 803 057              | 373 965               | 3 597 907        |
| TOTAL 1988-1991    | 631 468               | 3 009 460           | 2 163 938            | 830 616               | 8 635 482        |

(Source : Denis, 1991a, tableau 14.)

TABLEAU 3  
SOMMAIRE : ALLOCATION DES FONDS (RÉGIONS ET ORGANISMES PROVINCIAUX) PAR  
CATÉGORIES PRINCIPALES PAR ANNÉE EN POURCENTAGE

|                    | <i>Fonctionnement</i> | <i>Coordination</i> | <i>Programmation</i> | <i>Infrastructure</i> | <i>Total</i> |
|--------------------|-----------------------|---------------------|----------------------|-----------------------|--------------|
| 1988-1989          |                       |                     |                      |                       |              |
| ORGANISMES :       |                       |                     |                      |                       |              |
| LOCAUX :           |                       |                     |                      |                       |              |
| SUD                | 2,43                  | 2,07                | 1,68                 | 0,15                  | 6,33         |
| NORD               | 2,34                  | 3,67                | 2,23                 | 0,68                  | 8,91         |
| TOTAL              | 4,77                  | 5,74                | 3,91                 | 0,83                  | 15,24        |
| <u>PROVINCIAUX</u> | <u>29,21</u>          | <u>28,40</u>        | <u>18,21</u>         | <u>8,94</u>           | <u>84,76</u> |
| TOTAL 1988-1989    | 33,98                 | 34,14               | 22,12                | 9,77                  | 100,00       |
| 1989-1990          |                       |                     |                      |                       |              |
| ORGANISMES :       |                       |                     |                      |                       |              |
| LOCAUX :           |                       |                     |                      |                       |              |
| SUD                | 2,78                  | 3,61                | 1,53                 | 0,55                  | 8,47         |
| NORD               | 5,71                  | 6,17                | 5,97                 | 0,38                  | 18,23        |
| TOTAL              | 8,49                  | 9,78                | 7,50                 | 0,93                  | 26,70        |
| <u>PROVINCIAUX</u> | <u>20,16</u>          | <u>22,64</u>        | <u>22,83</u>         | <u>7,66</u>           | <u>73,30</u> |
| TOTAL 1989-1990    | 28,65                 | 32,42               | 30,34                | 8,59                  | 100,00       |
| 1990-1991          |                       |                     |                      |                       |              |
| ORGANISMES :       |                       |                     |                      |                       |              |
| LOCAUX :           |                       |                     |                      |                       |              |
| SUD                | 2,70                  | 3,02                | 2,75                 | 4,17                  | 12,64        |
| NORD               | 3,73                  | 6,91                | 4,31                 | 2,49                  | 17,44        |
| TOTAL              | 6,44                  | 9,93                | 7,06                 | 6,66                  | 30,08        |
| <u>PROVINCIAUX</u> | <u>23,57</u>          | <u>27,35</u>        | <u>15,26</u>         | <u>3,74</u>           | <u>69,92</u> |
| TOTAL 1990-1991    | 30,01                 | 37,28               | 22,32                | 10,39                 | 100,00       |
| TOTAL 1988-1991    | 30,47                 | 34,85               | 25,06                | 9,62                  | 100,00       |

(Source : Denis, 1991a; tableau 15.)

activités. Cependant, comme le démontre le tableau 4, le pourcentage des fonds attribués aux fonctions d'administration, de coordination, de programmation et d'infrastructures institutionnelles sont presque identiques pour les organismes provinciaux et locaux.

TABLEAU 4  
ALLOCATION DES FONDS AUX RÉGIONS ET ORGANISMES PROVINCIAUX PAR CATÉGORIES  
PRINCIPALES PAR ANNÉE EN POURCENTAGE DE LEUR BUDGET TOTAL

|                 | <i>Fonctionnement</i> | <i>Coordination</i> | <i>Programmation</i> | <i>Infrastructure</i> | <i>Total</i> |
|-----------------|-----------------------|---------------------|----------------------|-----------------------|--------------|
| 1988-1989       |                       |                     |                      |                       |              |
| ORGANISMES :    |                       |                     |                      |                       |              |
| PROVINCIAUX     |                       |                     |                      |                       |              |
| 1988-1989       | 34,46                 | 33,50               | 21,49                | 10,55                 | 100,00       |
| 1989-1990       | 27,50                 | 30,89               | 31,15                | 10,45                 | 100,00       |
| 1990-1991       | 33,71                 | 39,12               | 21,83                | 5,33                  | 100,00       |
| TOTAL 1988-1991 | 31,76                 | 34,75               | 24,71                | 8,78                  | 100,00       |
| LOCAUX          |                       |                     |                      |                       |              |
| 1988-1989       | 31,28                 | 37,65               | 25,64                | 5,43                  | 100,00       |
| 1989-1990       | 31,80                 | 36,63               | 28,10                | 3,47                  | 100,00       |
| 1990-1991       | 21,40                 | 33,01               | 23,47                | 22,13                 | 100,00       |
| TOTAL 1988-1991 | 28,16                 | 35,76               | 25,74                | 10,34                 | 100,00       |

(Source : Denis, 1991a; tableau 20.)

Aussi, l'idée qui veut que les organismes provinciaux soient sur-bureaucratisés et les organismes locaux « maigres et efficaces » n'est pas confirmée par ces données.

Il n'y a pas que l'allocation des fonds qui ait subi des changements depuis 1988; la structure de gouverne de la communauté fransaskoise a aussi changé. Pour y arriver, cette communauté a dû surmonter de nombreux problèmes tels que celui des liens verticaux et parallèles entre les organismes et le Secrétariat d'État. Aussi, le comité de coordination préconisé par l'Entente fut établi avec trois représentants fransaskois nommés par l'ACFC et trois représentants ou plus du Secrétariat d'État. Ce comité passa un temps considérable à définir son mandat et son mode d'opération. Un président de comité ne fut choisi qu'en mars 1990, presque deux ans après la signature de l'Entente. Ce délai est dû en grande partie aux différences d'interprétation que donnaient les agents du Secrétariat d'État et les représentants fransaskois du comité aux clauses correspondantes de l'Entente.

Même si ce comité avait mieux fonctionné, il reste que ses membres dépendaient entièrement du Secrétariat d'État pour leur information puisqu'il n'existait aucun mécanisme d'échange d'informations et de coordination entre organismes. Par conséquent, les représentants fransaskois n'avaient aucun lien institutionnel avec la communauté fransaskoise qu'ils représentaient. Il était également très difficile d'arriver à un consensus entre organismes provinciaux et communautés locales sur les priorités de développement.

Suite à l'adoption de la stratégie par l'ACFC à l'automne 1989, la méfiance entre les différents organismes provinciaux eut tendance à s'atténuer. Certaines structures furent mises en place, dont un premier groupe de liaison qui regroupait occasionnellement les présidents et les directeurs généraux des plus grands organismes provinciaux. Au début, on accorda à un consultant de l'extérieur de la province les services de secrétariat et autres services de soutien requis par le comité de coordination, ce qui aida à réduire cette méfiance endémique. Après quelques années, cet appui contractuel fut transféré à l'ACFC; le directeur général de l'ACFC assume maintenant les responsabilités de secrétaire de ce comité. Ce changement assure un lien important entre l'organisme parapluie et le comité de coordination dans la mesure où le directeur peut distinguer son rôle de directeur de l'ACFC et celui de secrétaire du comité de coordination et où il ne tire pas profit de cette dernière position pour favoriser les besoins spécifiques de l'ACFC.

Les besoins de coordination entre organismes provinciaux étaient reconnus dans la communauté dès 1988 et se reflétaient dans la stratégie de développement. Une série de rencontres de coordination eurent lieu dans cinq secteurs en 1988. Cependant, il devint évident qu'un mécanisme de coordination plus formel et permanent était requis. Les besoins devinrent tellement sérieux que quelques leaders développèrent un protocole de coordination au cours de l'été de 1991 (ACFC, 1991). Le protocole fut adopté par l'ACFC et les organismes membres en octobre 1991. Il établit une série de mécanismes de concertation au niveau provincial et spécifie certaines procédures de fonctionnement. Une table sectorielle de coordination est établie en éducation, en économie, pour la culture, la communication et la santé et les loisirs. Une sixième table combine la politique et le développement communautaire tout en faisant une synthèse des travaux des cinq premières tables. En théorie, la synthèse permet à la dernière table d'identifier les priorités de développement de la communauté, de les transmettre au comité de coordination qui en avise le Secrétariat d'État. En pratique, les besoins locaux sont difficilement transmis et incorporés dans les priorités provinciales.

D'autres problèmes perdurent au niveau de la coordination. Une certaine confusion existe toujours quand il s'agit de savoir quels organismes devraient participer aux différentes tables de concertation. La participation de nouveaux animateurs de réunions en 1991 produit des résultats très inégaux. Il y a répétition et manque de continuité. Très peu de personnes semblent être au courant des résultats des rencontres de l'année précédente. Le niveau des discussions de certaines tables, par exemple en communication et en économie, est tellement abstrait et général qu'un nombre limité d'actions concrètes et pratiques émergent. Même le secteur relativement plus fort de la culture ne s'est pas développé plus rapidement que les autres. En général, les tables ne permettent pas encore d'analyser la programmation des



communautés et des différents organismes ni de l'intégrer en une planification sectorielle. Bien que beaucoup de temps soit consacré aux étapes préliminaires de clarification des rôles et des responsabilités dans chaque secteur, aucune table n'a encore abordé le problème du chevauchement entre organismes. Les progrès sont donc lents même s'ils sont quelque peu tangibles. Le protocole, malgré ses imperfections, a beaucoup réduit la méfiance entre organismes provinciaux antérieure à l'Entente de 1988.

Les premières rencontres sporadiques de présidents et de directeurs généraux d'organismes provinciaux ont été remplacées depuis un an par des rencontres plus régulières des directeurs seulement dans un comité de planification et de coordination.

L'objectif premier de ces structures consultatives est le partage d'informations et la planification conjointe des organismes provinciaux. Éventuellement, ces structures devraient permettre l'intégration des programmes et des planification des communautés à la planification des organismes provinciaux. Un deuxième objectif à long terme est l'établissement des grandes priorités de développement de la communauté fransaskoise à partir des besoins des communautés locales. Entre-temps, il revient au comité de coordination de déterminer ces priorités et d'en informer le Secrétariat d'État. Les tables de coordination doivent être transparentes en principe, les organismes provinciaux se devant d'expliquer et de justifier leur programmation dans leur secteur respectif et étant tenus responsables des décisions prises par ces tables. Ces rencontres remplissent alors une fonction décisionnelle plutôt que purement consultative.

Il faut signaler un autre changement important en 1991, les modifications à la structure de l'ACFC. Ces modifications donnent aux organismes provinciaux un droit de vote et de représentation égale dans son conseil d'administration, tout en garantissant une représentation égale aux organismes régionaux. Cette dernière empêche l'ACFC de devenir simplement une fédération d'organismes provinciaux et assure que les communautés y demeurent adéquatement représentées. Par contre, grâce au droit de vote, les organismes provinciaux deviennent maintenant responsables des décisions communes prises au sein de l'ACFC. Ces modifications devraient responsabiliser les organismes provinciaux par rapport aux grandes priorités établies par le conseil d'administration de l'association-mère, l'ACFC. Cette modification constitue une étape importante dans l'établissement d'une structure de gouverne qui permette aux communautés et aux organismes provinciaux de partager la prise de décision de l'organisme central et de l'ensemble de la communauté.

Ce sont ces changements à la communication et à la coordination entre organismes qui distinguent le plus la structure de 1992 de celle de 1988. Il y a trois ans, la communauté fransaskoise était dotée d'une structure parallèle de communication qui intégrait chaque organisme directement au Secrétariat d'État. En 1992, elle s'est pourvue de mécanismes qui permettent aux organisations de partager leur programmation, de coordonner un certain nombre d'activités et de clarifier considérablement les rôles et les responsabilités de chacun. Ces échanges se font avant de soumettre les demandes de subvention au Secrétariat d'État. C'est une étape importante dans l'atténuation du contrôle que le Secrétariat d'État exerce sur chaque organisme et sur l'ensemble de la communauté provinciale.

Beaucoup d'autres détails pourraient s'ajouter à la description ci-dessus. Toutefois cette dernière suffit pour une analyse approfondie de la gouverne d'une communauté en contexte minoritaire par rapport à l'État, question que nous abordons maintenant.

### L'ANALYSE DES RAPPORTS ÉTAT-COMMUNAUTÉ MINORITAIRE

Les concepts de Jessop donnent un éclairage précis qui permettent de mieux comprendre les rapports entre la communauté fransaskoise et le gouvernement fédéral et font ressortir des dimensions qui autrement échapperaient facilement à notre attention. L'analyse des rapports contenus dans cette entente particulière s'étend facilement aux rapports en général entre l'État et tout autre organisme non gouvernemental et démontre le processus d'incorporation auquel se livre l'État. De plus, le cas des Fransaskois dévoile la nature

contradictoire du processus. Il ne fait pas de doute qu'une telle entente profite à l'État. Mais, en dépit des dangers d'incorporation, la minorité peut aussi tirer certains gains non négligeables.

Il est évidemment trop tôt pour mesurer l'impact de l'Entente sur la survie de la communauté fransaskoise. Il n'est pas évident que les aspects positifs de l'Entente réduisent les taux de transferts linguistiques. Tant que les Fransaskois ne disposent pas d'un système éducatif convenable sous leur contrôle, ils ne pourront atteindre un degré de complétude institutionnelle adéquat. Sans cet élément fondamental, les taux de transferts linguistiques continueront sans doute à être très élevés. Plusieurs autres institutions échappent à cette entente. En particulier l'Église catholique, qui jouit toujours d'une présence forte au sein de la communauté fransaskoise, ainsi que les médias comme Radio-Canada, qui échappent aussi au contrôle de la communauté. Par conséquent, ils leur arrivent trop souvent de ne pas répondre aux besoins des Fransaskois. Ainsi, les aspects positifs de l'Entente ne se manifesteront pas nécessairement par une baisse du taux de transfert linguistique vers l'anglais à cause de l'intervention d'autres facteurs et institutions extérieurs à l'Entente. Si les effets positifs de l'Entente se prolongent à long terme et que les Fransaskois réussissent à développer une plus grande complétude institutionnelle, surtout en éducation, et à se donner de meilleures structures de gouverne, il est fort possible que le recensement de l'an 2001 révèle un ralentissement dans les taux de transferts. Dix ans pour atteindre un tel objectif à travers un réseau d'institutions aussi complexe, ce n'est pas beaucoup. Cependant, si les gains à long terme se font encore attendre, cela ne veut pas dire qu'il n'y a pas de gains à court terme.

Les gains pour l'État semblent assez évidents à prime abord. L'Entente Canada communauté est un exemple très clair de raccordement structural. La politique linguistique fédérale est imposée aux Fransaskois par une entente formelle écrite. C'est une politique qui se veut symétrique en traitant les deux groupes de langues officielles de la même façon. Cependant, les différences marquées entre le groupe anglophone dominant en Saskatchewan et la communauté fransaskoise sévèrement éprouvée transforment cette politique en politique asymétrique, inégale et injuste (Denis, 1991b). Pour quelles raisons cette minorité si menacée devrait-elle se préoccuper « du statut égal des deux langues officielles » ou « des rapports harmonieux » avec le groupe dominant ? Ce sont les objectifs d'un État national qui cherche à créer et à maintenir l'unité nationale. Ce ne sont certainement pas ceux d'une minorité dont les préoccupations premières sont la reconnaissance formelle de ses droits linguistiques et l'accès aux ressources qui garantissent sa survie et son développement. Si l'État demande à la minorité d'entretenir des rapports harmonieux avec le groupe dominant par cette Entente, elle devrait aussi l'exiger du groupe dominant et de ses institutions en contact avec la minorité. Évidemment, tel n'est pas le cas.

Le statut légal d'une telle entente n'est pas entièrement clair. Elle n'a certainement pas la force d'une convention collective entre un syndicat et un employeur ou d'un contrat légal ou d'affaires. Cependant, puisque l'Entente est plus spécifique qu'un arrêté ministériel, elle devrait avoir un plus grand poids juridique. Mais les recours juridiques en cas de litige entre les deux parties ne sont pas évidents.

Le Secrétariat d'État dispose déjà d'un mécanisme indirect de coordination stratégique de la communauté par l'entremise de ses agents qui sont en contact régulier avec les organismes subventionnés. L'Entente ajoute un nouveau mécanisme formel. Grâce au comité de coordination, le Secrétariat d'État s'assure que les évaluations et les recommandations de ses agents concordent suffisamment avec celles des leaders fransaskois afin de prévenir toute opposition sérieuse à leurs recommandations finales. Ce mécanisme consultatif permanent crée un minimum de contacts entre l'État et le leadership communautaire et assure une coordination stratégique continue. Cependant, en accordant à ce comité un statut consultatif seulement, l'État a toute la latitude pour pratiquer sa sélectivité stratégique. Les agents, les hauts fonctionnaires et, finalement, le ministre gardent le plein contrôle. Ils déterminent l'ordre du jour politique tandis que le Conseil du trésor établit les critères de financement. Les demandes

des organismes communautaires sont accueillies favorablement dans la mesure où elles se conforment à ces directives.

Un autre danger inhérent à ce genre d'entente est qu'en spécifiant à l'avance l'enveloppe budgétaire globale, la communauté devienne entièrement dépendante de cette source de financement. De plus, ses besoins risquent d'être définis de plus en plus par les limites et les critères des programmes compris dans cette enveloppe budgétaire. Certaines données de la communauté fransaskoise, présentées aux tableaux 5 et 6, indiquent une très grande dépendance vis-à-vis le Secrétariat d'État.

TABLEAU 5

PROPORTION DU BUDGET DES ORGANISMES FINANCÉE PAR LE SECRÉTARIAT D'ÉTAT EN 1990-1991

| <i>Organismes</i>             | <i>Budget global</i> | <i>Subventions</i> | <i>Pourcentage du total</i> |
|-------------------------------|----------------------|--------------------|-----------------------------|
| locaux (50)                   | 1 915 347            | 1 278 936          | 66,77                       |
| provinciaux <sup>1</sup> (15) | 8 117 000            | 2 602 500          | 32,06                       |
| provinciaux <sup>2</sup> (14) | 4 117 000            | 2 292 500          | 55,68                       |

1. Sommes avec le Collège Mathieu.  
2. Sommes sans le Collège Mathieu.

(Source : Denis 1992 : Tableau 23)

TABLEAU 6

RÉPARTITION DES ORGANISMES SELON LA PROPORTION DE LEUR BUDGET FINANCÉE PAR LE SECRÉTARIAT D'ÉTAT

| <i>Organismes</i> | <i>Pourcentage du budget subventionné</i> |       |       |       |       |       |      | <i>total</i> |
|-------------------|---|-------|-------|-------|-------|-------|------|--------------|
|                   | 1-49                                      | 50-59 | 60-69 | 70-79 | 80-89 | 90-99 | 100  |              |
| locaux (50)       | 20,8                                      | 12,5  | 14,6  | 16,7  | 10,4  | 10,4  | 14,6 | 100          |
| provinciaux (15)  | 33,0                                      | 7,0   | 0,0   | 7,0   | 20,0  | 13,3  | 20,0 | 100          |

(Source : Denis, 1992; tableau 24.)

Ces tableaux indiquent que le Secrétariat d'État finance entièrement 15 % des organismes locaux et 20 % des organismes provinciaux. Quelques-uns sont de nouveaux organismes qui en sont à leur première année d'existence ou presque. Plus de 35 % des organismes locaux et 53 % des organismes provinciaux reçoivent plus de 80 % de leurs fonds du Secrétariat d'État. Malheureusement, on ne peut établir aucune tendance puisque les données ne portent que sur une année. Le danger de cette Entente est qu'elle limite les Fransaskois à un seul ministère en y canalisant tous leurs besoins, au lieu de leur permettre de devenir des citoyens à part entière ayant accès à tous les services et ministères fédéraux. Les leaders fransaskois, conscients du problème, cherchent à diversifier leur financement, mais les résultats sont mitigés. Par ailleurs, le Secrétariat d'État n'a pas poursuivi activement le troisième objectif de l'Entente, à savoir obtenir la participation des autres agences et ministères fédéraux dans le développement de la communauté fransaskoise.

Il ne fait pas de doute que l'Entente apporte de nombreux avantages à l'État. Cependant, les bénéfices ne sont pas entièrement unidirectionnels. La minorité peut aussi atteindre certains objectifs. Par exemple, la négociation de cette Entente, au cœur d'une conjoncture politique très intense, donne aux Fransaskois un accès inattendu et inhabituel au gouvernement fédéral. L'Entente a étendu cet accès sur une période de cinq ans, bien au-delà des événements déclencheurs. Quelques semaines après l'adoption de la loi 2 à la législature de la Saskatchewan et l'engagement de rebâtir le Collège Mathieu, les Fransaskois auraient très facilement pu disparaître dans l'ombre de l'insignifiance et de l'oubli politique et public.

La sélectivité stratégique de l'État fédéral, pour ne pas mentionner celle des médias, aurait glissé tout simplement vers d'autres groupes et d'autres préoccupations, abandonnant les Fransaskois dans quelque vestibule des coulisses du pouvoir à Ottawa. Une Entente de cinq ans qui stipule un financement annuel assure aux Fransaskois un accès relatif aux ressources fédérales, une certaine reconnaissance et certains égards de la part des hauts fonctionnaires à Ottawa, même si les préoccupations de cette minorité disparaissent de la scène publique.

Le comité de coordination a également le potentiel de devenir beaucoup plus qu'un comité consultatif pour les agents fédéraux. Si la structure de coordination décrite ci-dessus atteignait ses objectifs, le comité de coordination ne ferait qu'informer le Secrétariat d'État des priorités de financement que la communauté elle-même aurait déterminées, avant l'intervention des agents fédéraux. La communauté établirait ainsi ses propres priorités au lieu de se les faire dicter par des fonctionnaires ou par des programmes fédéraux. Il reste à modifier les directives du Conseil du trésor afin qu'elles correspondent aux besoins de la communauté. C'est une autre lutte à entreprendre, mais au moins le problème se situe maintenant à un autre niveau.

Un aspect additionnel des mécanismes de concertation mérite d'être souligné. Si ces mécanismes fonctionnent adéquatement, les agents fédéraux deviennent partiellement redevables face à la communauté puisqu'ils doivent justifier leurs recommandations en référence aux priorités établies par la communauté. Ceci minimise le caractère arbitraire de leurs décisions et de leurs interventions dans la communauté. Il devient alors plus difficile pour le Secrétariat d'État de financer des projets non prioritaires. De cette façon, la communauté obtient un contrôle important sur ses projets et sur son développement global. Même si ce contrôle communautaire n'est pas absolu, ce glissement de pouvoir vers la communauté est néanmoins très important.

De plus, le fait de spécifier le financement pour cinq ans permet à la communauté de faire des plans à plus long terme. Le pouvoir et le contrôle des agents locaux s'en trouvent réduits, de même que l'incertitude qui paralyse tous les organismes soumis à un financement annuel. Les agents fédéraux sont moins en mesure de manipuler, consciemment ou non, les leaders et les organisations, puisque le processus de financement et les budgets sont moins cachés du public. Cette information contribue au pouvoir des leaders de la communauté et réduit quelque peu l'écart de pouvoir avec les agents fédéraux. L'Entente aide à circonscrire le pouvoir discrétionnaire des agents fédéraux et des hauts fonctionnaires.

Ainsi, le cas des Fransaskois et de leur Entente Canada-communauté démontre que les structures et les processus identifiés par Jessop ne sont pas unidirectionnels. Même si l'État, sans aucun doute, cherche à incorporer les divers groupes non gouvernementaux et leurs organismes, ces démarches avantagent aussi ces derniers. Dans une société capitaliste, toute politique gouvernementale et toute structure étatique reflètent les contradictions qui abondent dans la société. Par conséquent, les groupes défavorisés peuvent profiter des contradictions inhérentes dans leurs rapports avec l'État afin d'augmenter leur autonomie et leur pouvoir relatif. Pour ce faire, cependant, ils doivent mener des actions conscientes et des luttes stratégiques à tous les niveaux de l'appareil d'État.

## CONCLUSION

Pour conclure, il semble évident qu'une entente telle que l'Entente Canada-communauté a le pouvoir d'intégrer les communautés et les organismes non gouvernementaux dans une structure corporatiste. Un raccordement structural formel comme celui-ci exige que la minorité fasse constamment partie du processus de coordination stratégique de l'État et y soit manipulée dans le but de recréer une unité nationale fragile. Cependant, une telle entente permet en même temps à une communauté défavorisée de tirer parti d'une conjoncture politique particulière et d'étendre ses ramifications positives au-delà de l'événement immédiat qui attire l'attention éphémère du public et du secteur politique sur ses préoccupations.

Ce type d'entente a le pouvoir de réduire la nature arbitraire des décisions gouvernementales qui touchent cette communauté et permet à cette dernière d'établir ses propres structures de gouvernance. D'une part, l'Entente peut conduire à dépendre d'une seule source de financement; d'autre part, elle peut contribuer de façon significative à réduire cette dépendance et donner une plus grande autonomie dans la mesure où le leadership de la communauté cherche activement cette alternative et établit des structures de gouvernance communautaires qui visent cet objectif. Dans le cas de la communauté fransaskoise, les étapes préliminaires identifiées ci-dessus indiquent qu'elle se dirige certainement vers une plus grande autonomie, bien que le processus en soit à ses débuts et que les résultats à long terme ne soient pas garantis. Notons qu'il est difficile de se prononcer sur les effets produits pendant une période de trois ans. La question finale est de savoir si le processus entamé peut être maintenu ou si les agents de l'État, percevant une menace à leur contrôle sur la sélectivité stratégique et des limites à leur coordination stratégique, chercheront à anéantir ces quelques gains de la communauté.

Wilfrid B. DENIS

Département de sociologie

St. Thomas More College

University of Saskatchewan

Saskatoon (Saskatchewan) S7N 0W6

#### RÉSUMÉ

L'État occupe plusieurs fonctions dans les sociétés capitalistes avancées. Sa structure même, et plus encore ses divers programmes, est l'enjeu de tensions entre les fractions de la bourgeoisie dans un premier temps, et des luttes entre la bourgeoisie et les groupes dominés dans un deuxième. La ligne de démarcation et de confrontation entre ces groupes progresse et recule au fil des ans. Les minorités francophones du Canada ne font pas exception à cette articulation à l'État. Il est donc très utile d'analyser la situation des francophones de la Saskatchewan, qui, malgré une situation linguistique des plus précaire, obtiennent en 1988 deux ententes formelles avec le gouvernement fédéral. Suite à l'une de ces ententes, la communauté fransaskoise se dotait d'une stratégie provinciale de développement. Cet article analyse les répercussions de cette stratégie et de l'entente sur les rapports entre les Fransaskois, en tant que groupe dominé, et l'État. Nous concluons que les contradictions inhérentes à une telle entente permettent au groupe dominé une autonomie et une prise de contrôle de sa situation accrues tout en risquant de l'imbriquer davantage dans les structures et les rouages de l'État.

#### SUMMARY

The State fills several functions in advanced capitalist societies. Its structure, and its programs even more so, are at issue firstly in the tensions between the different parts of the bourgeoisie, and secondly in the struggles between the bourgeoisie and dominated groups. The line of demarcation and of confrontation between these groups progresses and retreats over the years. Francophone minorities in Canada are no exception to this structuring of the State. It is therefore very useful to analyze the situation of Francophones in Saskatchewan who, despite a most precarious linguistic situation, obtained two formal agreements from the federal government in 1988. Following on these agreements, the Franco-Saskatchewan community developed a provincial development strategy. This paper analyzes the repercussions of this strategy and of the Agreement on relations between Franco-Saskatchewan as a dominated group and the State. We conclude that the contradictions inherent in such an agreement allow a dominated group greater autonomy and control over its situation while presenting the risk of closer links to the structures and the wheels of the State.

#### RESUMEN

El Estado ocupa varias funciones dentro de las sociedades capitalistas avanzadas. Su estructura misma, y más aún sus diversos programas, están primeramente, al centro de tensiones entre fracciones de la burguesía, y en segundo lugar, al centro de las luchas entre la burguesía y los grupos dominados. La línea de demarcación y de confrontación entre estos grupos progresa y retrocede con el curso de los años. Las minorías francófonas de Canadá no son una excepción a esta articulación en relación al Estado. Es por lo tanto muy útil analizar la situación de los francófonos de Saskatchewan quienes, a pesar de una situación lingüística muy precaria, obtienen en 1988 dos convenios formales con el gobierno federal. Poco después de uno de estos convenios, la comunidad francófona de Saskatchewan se dotaba de una estrategia provincial de desarrollo. Este artículo analiza las repercusiones de esta estrategia y de el Convenio sobre las relaciones entre los francófonos de Saskatchewan, en su calidad de grupo dominado, y el Estado. Nosotros concluimos que las contradicciones propias a un tal acuerdo permiten a un grupo dominado una mayor autonomía y la toma de control de su situación, arriesgando al mismo tiempo incrustarlas aún más dentro de las estructuras y los engranajes del Estado.

## BIBLIOGRAPHIE

- ACFC (1989a), *Stratégie de développement de la communauté fransaskoise*, Régina, Service de planification, novembre.
- ACFC (1989b), *Abrégé : Stratégie de développement de la communauté fransaskoise*, Regina, Service de planification, novembre.
- ACFC (1991), *Protocole de fonctionnement : tables sectorielles de concertation*, Regina, l'ACFC, le 5 octobre.
- BRETON, Raymond (1964), « Institutional Completeness of Ethnic Communities and Personal Relations of Immigrants » *American Journal of Sociology*, vol. 70, 2 Sept. pp. 193-205.
- BRETON, Raymond (1978), « The Structure of Relationships between Ethnic Collectives », in L. Driedger (éd.), *The Canadian Ethnic Mosaic*, Toronto, McClelland and Stewart, pp. 55-73.
- BRETON, Raymond (1984a), « Les réseaux d'organisations des communautés ethnoculturelles », *Actes du premier colloque national des chercheurs : l'état de la recherche sur les communautés francophones hors Québec*, Ottawa (FFHQ, le 9-11 novembre).
- BRETON, Raymond (1984b), « The Production and Allocation of Symbolic Resources : An Analysis of the Linguistic and Ethnocultural Fields in Canada », *Canadian Review of Sociology and Anthropology*, vol. 21, ° 2, pp. 124-144.
- BRETON, Raymond (1991), *The Governance of Ethnic Communities*, Westport Conn., Greenwood Press.
- CLEMENT, Wallace (1975), *The Canadian Corporate Elite : An Analysis of Economic Power*, Toronto, McClelland and Stewart.
- CLEMENT, Wallace (1977), *Continental Corporate Power*, Toronto, McClelland and Stewart.
- DENIS, Wilfrid (1991a), *EXAMEN 1991, Examen de la mise en œuvre de la stratégie de développement de la communauté fransaskoise. Premier rapport*, Régina, ACFC.
- DENIS, Wilfrid (1991b), « The Meech Lake Shuffle : French and English Language Rights in Canada », in S. Bolaria, *Social Issues and Contradictions in Canadian Society*, Toronto, Harcourt Brace Jovanovich, pp. 144-171.
- DENIS, Wilfrid (1992), *EXAMEN 1991, Examen de la mise en œuvre de la stratégie de développement de la communauté fransaskoise. Rapport final*, Regina, ACFC.
- DENIS, Wilfrid (1993), « La complétude institutionnelle et la vitalité des communautés fransaskoises en 1992 », *Cahiers Franco-canadiens de l'Ouest*, Saint-Boniface, Man. vol. 5 n° 2.
- FAVREAU, Louis (1989), « Mouvement populaire et intervention communautaire », Montréal, Les Éditions du Fleuve.
- FOURNIER, Pierre (1976), *The Québec Establishment*, Montréal, Black Rose Books.
- HERBERG, Edward (1989), *Ethnic Groups in Canada : Adaptation and Transitions*, Toronto, Nelson Canada.
- JESSOP, Bob (1990), *State Theory : Putting Capitalist States in Their Place*, University Park, Penn, Pennsylvania University Press.
- KNUTTILA, Murray (1987), *State Theories : From Liberalism to the Challenge of Feminism*, Toronto, Garamond Press.
- LAFONTANT, Jean (1993), « L'incidence de l'État canadien dans la formation et le développement des groupes de revendications minoritaires : l'exemple de Réseau et Pluri-elles », *Cahiers Franco-canadiens de l'Ouest*, Saint-Boniface, Man. vol. 5 n° 2.
- LAROCHELLE, Yves (1991), *La Communauté francophone de la Saskatchewan : un profil socio-démographique en 60 tableaux*, Regina, Office de coordination des affaires francophones, Gouvernement de la Saskatchewan.
- NG, Roxanne, Gillian WALKER et Jacob MULLER (éd.) (1990), *Community Organization and the Canadian State*, Toronto, Garamond Press.
- NG, Roxanne (1990), « State Funding to a Community Employment Center : Implications for Working with Immigrant Women », in Ng, Roxanne, Gillian Walker et Jacob Muller (éd.), *Community Organization and the Canadian State*, Toronto, Garamond Press, pp. 165-183.
- OLSEN, Dennis (1980), *The State Elite*, Toronto, McClelland and Stewart.
- PANITCH, Leo (1977), « The Role and Nature of the Canadian State », in Panitch, Leo (éd.), *The Canadian State : Political Economy and Political Power*, Toronto, University of Toronto Press, pp. 3-27.
- PORTER, John (1965), *The Vertical Mosaic*, Toronto, University of Toronto Press.
- SAVAS, Daniel (1988), « L'impact des politiques d'aide du Secrétariat d'État sur l'évolution financière de la fédération des Franco-Colombiens », *Les outils de la francophonie*, Colloque du CEFCO (Centre d'études franco-canadiennes de l'Ouest) Vancouver.
- SAVAS, Daniel (1990), « Institutions francophones et vitalité communautaire : motivations symboliques et fonctionnelles du choix de réseau institutionne », Colloque du CEFCO (Centre d'études franco-canadiennes de l'Ouest), Saskatoon.
- SECRÉTARIAT D'ÉTAT (1988), *Entente cadre entre le Gouvernement du Canada et la communauté fransaskoise*, Ottawa.
- SCHREADER, Alicia (1990), « The State Funded Women's Movement : A Case of Two Political Agendas », in Roxana Ng, Gillian Walker et Jacob Muller (éd.), *Community Organization and the Canadian State*, Toronto, Garamond Press, pp. 184-199.
- STEVENSON, Paul (1983), « The State in English Canada : The Political Economy of Production and Reproduction », *Socialist Studies/Études socialistes*, vol. 1, pp. 88-127.
- VELTMEYER, Henry (1986), *Canadian Class Structure*, Toronto, Garamond Press.
- VOGEL, Donna (1991), *NGO's, Development Assistance and the State : A Critical Analysis* mémoire de sociologie, Saskatoon, University of Saskatchewan.