

Impact de l'intervention de l'État sur les communautés minoritaires de langue officielle

Éric Forgues et Mario Paris

Numéro 20, automne 2005

La vitalité des communautés francophones du Canada

URI : <https://id.erudit.org/iderudit/1005344ar>

DOI : <https://doi.org/10.7202/1005344ar>

[Aller au sommaire du numéro](#)

Éditeur(s)

Les Presses de l'Université d'Ottawa
Centre de recherche en civilisation canadienne-française

ISSN

1183-2487 (imprimé)

1710-1158 (numérique)

[Découvrir la revue](#)

Citer cet article

Forgues, É. & Paris, M. (2005). Impact de l'intervention de l'État sur les communautés minoritaires de langue officielle. *Francophonies d'Amérique*, (20), 161–173. <https://doi.org/10.7202/1005344ar>

IMPACT DE L'INTERVENTION DE L'ÉTAT SUR LES COMMUNAUTÉS MINORITAIRES DE LANGUE OFFICIELLE

Éric Forgues avec la collaboration de Mario Paris
Institut canadien de recherche sur les minorités linguistiques, Moncton

*Introduction*¹

À la suite de la modification de la Loi sur les langues officielles (LLO) en 1988, l'intervention de l'État à l'égard des communautés minoritaires de langue officielle du Canada (CMLOC) s'est déployée dans un contexte de restructuration de l'État-providence et de son intervention socioéconomique. Cette restructuration prend appui sur un nouvel équilibre entre l'État, le marché et la société civile qui suppose une plus grande participation des acteurs de la société civile dans la gestion et l'administration des programmes constitutifs de l'intervention de l'État au sein des communautés (Giroux, 2001; Laforest et Philips, 2001; Savard et Chiasson, 2001). La nouvelle forme de l'intervention de l'État entraîne le développement de certaines capacités et de ressources communautaires (humaines, organisationnelles et sociales) afin de permettre à la société civile d'assumer un rôle plus actif dans la prestation des services et la mise en œuvre des politiques publiques. Le développement de structures de gouvernance au sein des communautés et le recours au capital social de ces dernières résultent de cette transformation de l'intervention de l'État. Nous pouvons penser que la nouvelle responsabilité qui incombe à la société civile ne va pas sans une certaine transformation des pratiques communautaires en son sein. L'objet de notre recherche consiste à saisir l'impact de l'intervention de l'État sur la société civile découlant de cette nouvelle approche de l'État fondée sur des modalités de gouvernance horizontale.

La nouvelle approche de l'État canadien s'est manifestée, notamment, dans l'application de la partie VII de la LLO qui vise à favoriser l'épanouissement et le développement des CMLOC. Plusieurs initiatives gouvernementales, qui ont vu le jour à cette fin, s'inscrivent dans ce nouvel esprit de partenariat et de gouvernance horizontale. L'exemple qui nous intéresse est l'établissement d'ententes Canada-communautés (ECC) par Patrimoine canadien en vue de définir un cadre de collaboration et de partage des responsabilités entre l'État et les CMLOC. En étudiant ces ententes et les formes concrètes qu'elles ont prises, nous serons en mesure de jeter un éclairage sur l'impact de l'intervention de l'État sur les sociétés civiles des CMLOC. Notre étude, qui en est à ses débuts, vise à saisir l'impact de l'intervention de l'État sur les CMLOC, notamment sous l'angle 1) de la rationalisation des pratiques communautaires qui résulte de cette intervention; 2) des formes que prennent les structures de gouvernance mises en place

dans la foulée de l'intervention de l'État; 3) de la contribution du capital social dans la mise en place de ces dernières.

Dans le présent article, nous présentons les observations préliminaires effectuées dans le cadre d'une analyse des ententes Canada-communautés, des plans de développement global et des documents officiels de Patrimoine canadien (notamment Patrimoine canadien, 2003)². Ce dernier document révèle plusieurs difficultés rencontrées dans la mise en œuvre des ententes Canada-communautés dans une perspective de gouvernance horizontale misant sur une prise en charge communautaire.

Gouvernance et redéfinition du rapport entre l'État et la société civile

Le développement de l'État-providence s'est poursuivi jusqu'à ce qu'il rencontre certaines limites, conduisant les acteurs à redéfinir le rôle de l'État et sa façon d'intervenir dans la société. La redéfinition du rôle de l'État-providence semble en faire un État partenaire : « C'est-à-dire qu'à l'État-providence ne succède pas inéluctablement l'État néo-libéral du "tout au marché", mais que peut lui succéder un État partenaire, non seulement promoteur de la compétitivité des économies nationales, mais de la citoyenneté. La société civile s'en trouve alors renforcée » (Lesemann, 2001 : 23).

Dans ce contexte, la société civile est appelée à jouer un rôle plus grand dans le nouveau modèle de développement social. S'inspirant de la mouvance communautarienne de l'idéologie démocratique libérale américaine visant à réanimer la société civile³, l'État canadien se penche sur les notions de *cohésion sociale* et de *capital social* qui laissent présager une fonction intégrative et mobilisatrice des communautés si elles développent les *capacités communautaires* à cette fin et se dotent des structures de *gouvernance* adéquates⁴. Bref, l'État semble découvrir les capacités et les ressources des communautés pour assumer des fonctions de cohésion sociale et de développement communautaire grâce à leur capital social (Lesemann, 2001).

Dans les travaux de recherche menés au sein du gouvernement fédéral canadien⁵, « on évoque [...] des initiatives visant à raviver la société civile à partir de la relation de confiance (trust) entre individus qui partagent des valeurs, des projets, construisent des liens » (Lesemann, 2001 : 36). L'engouement du gouvernement canadien pour ces concepts montre son intention d'élaborer une nouvelle approche en matière d'intervention sociale. Cela suppose qu'il faut réfléchir aux moyens de raviver la société civile et d'établir des partenariats avec elle.

Dans cette perspective, la société civile possède ou peut acquérir les ressources voulues pour prendre en charge certains services et assumer certaines fonctions de gouvernance. En privilégiant une forme de gouvernance horizontale et en encourageant la mise en place ou l'utilisation de réseaux locaux, le gouvernement délègue une partie de son pouvoir aux communautés qui peuvent décider elles-mêmes, souvent avec l'aide de l'État, de leur avenir et de la forme que prendra leur développement, tout en considérant leur intérêt général. Dans cette perspective, « [les réseaux locaux] seraient dorénavant plus aptes que le gouvernement à promouvoir l'intérêt collectif et à régler les problèmes sociaux contemporains » (Cardinal et Hudon, 2001).

En d'autres mots, la mise en place des structures de gouvernance horizontale prend appui sur le capital social des communautés. Avant de poursuivre, voici les définitions que nous privilégions des concepts de gouvernance et de capital social qui sont au centre de notre étude sur l'intervention de l'État au sein des CMLOC⁶.

Le capital social désigne les réseaux et les liens sociaux plus ou moins actifs grâce auxquels un individu ou une communauté peut accéder aux ressources (économiques, politiques, culturelles ou humaines) nécessaires à l'atteinte de ses objectifs. Le concept de gouvernance renvoie aux structures organisationnelles et aux modes de régulation qu'élaborent les communautés pour coordonner leurs actions et prendre les décisions qui concernent et impliquent la communauté. La notion de gouvernance se rapporte davantage à un mode de coordination horizontale de l'action, plutôt que hiérarchique, mobilisant de ce fait le capital social et la société civile (Juillet et Andrew, 1999; Plumptre et Graham, 2000).

L'État partenaire des communautés minoritaires de langue officielle du Canada (CMLOC)

Au Canada, les CMLOC ont reçu une reconnaissance juridique dans la Charte canadienne des droits et libertés en 1982 qui leur confère des droits relatifs à leur langue. Le renouvellement de la LLO en 1988 a permis de pousser plus loin cette reconnaissance en souhaitant favoriser « l'épanouissement des minorités francophones et anglophones du Canada » (partie VII). Depuis 1994, le gouvernement canadien doit définir un plan d'action et élaborer des programmes pour mettre en œuvre cette disposition de la Loi.

Avec la révision et l'adoption de la nouvelle LLO en 1988, le gouvernement canadien passe d'une approche fondée sur la reconnaissance de l'égalité formelle à une approche visant l'égalité réelle entre les communautés de langue officielle au Canada (Landry, 2005). Avec la partie VII de la LLO, il ne s'agit plus seulement de contrer la discrimination relativement à la langue et de garantir des services dans les deux langues, mais de favoriser l'épanouissement et le développement des communautés. Cela suppose une intervention structurante de la part de l'État, visant l'épanouissement et le développement des CMLOC. Cette approche entraîne des mesures et des politiques actives qui laissent présager une transformation de l'organisation et des rapports sociaux des CMLOC, voire une modification de la relation entre la majorité et les minorités au Canada.

L'intervention de l'État canadien au sein des CMLOC s'inscrit dans la perspective providentialiste de l'État : « L'État-providence n'est pas seulement un outil politique et social, un compromis résultant d'intérêts contradictoires, il est devenu une forme essentielle de la démocratie cherchant à transformer une inégalité de principe en égalité réelle » (Dubet, 2003 : 289). Or, la façon dont l'État canadien va tenter de rétablir une égalité réelle entre les communautés de langue officielle innove par rapport à celle de l'État-providence.

Suivant la recommandation du rapport Fontaine *et al.* (1999), le gouvernement fédéral cherchera à établir des partenariats avec les CMLOC pour favoriser leur

épanouissement. Dans cette approche, les organismes et les réseaux communautaires et culturels ont un rôle à jouer pour mettre en œuvre la partie VII de la LLO. Le gouvernement fédéral favorise ainsi des structures de gouvernance horizontale reposant sur une responsabilisation des acteurs communautaires qui représentent les intérêts des CMLOC (Cardinal et Hudon, 2001). Contrairement à l'approche qui se fonde sur une gouvernance verticale (du sommet vers la base), la nouvelle approche suppose que les communautés s'organisent de façon à effectuer une planification stratégique qui oriente l'État dans son intervention.

Cardinal et Hudon (2001) ont effectué une première étude sur ce nouveau mode d'intervention étatique à l'égard des CMLOC fondée sur la gouvernance horizontale. En analysant plus spécifiquement l'efficacité des ententes Canada-communautés, les auteurs montrent que celle-ci dépend de la clarté des mécanismes d'imputabilité, d'une certaine autonomie de la société civile, de la libre interaction des acteurs et d'une présence de l'État comme agent catalyseur. En conclusion de leur étude, les auteurs invitent le gouvernement à

réfléchir davantage à la façon dont la gouvernance horizontale dans le domaine de l'épanouissement et du développement a donné lieu à de véritables changements au sein des milieux minoritaires et à une nouvelle mobilisation des différents réseaux d'acteurs en vue de leur plus grande prise en charge (Cardinal et Hudon, 2001 : 36-37).

Éléments d'analyse des ententes Canada-communautés et des plans de développement global

Dans la foulée des articles 41 et 42 de la LLO, où l'État canadien s'engage à favoriser l'épanouissement et le développement des CMLOC, Patrimoine canadien se voit confier le rôle de coordonner cette intervention, ce qu'il fera notamment par le truchement du Programme d'appui aux langues officielles. Fort de l'expérience de l'entente Canada-communautés, qui a été signée en 1988 en Saskatchewan, Patrimoine canadien se donne comme objectif d'élaborer des ententes Canada-communautés (ECC) dans l'ensemble des CMLOC. Une première série d'ententes sera signée en 1994. Ces ententes visent à définir le cadre de collaboration entre le gouvernement fédéral et la communauté minoritaire provinciale ou territoriale, grâce à un organisme la représentant. L'ampleur et l'importance de ces ententes les rendent incontournables pour étudier l'impact de l'intervention de l'État sur les CMLOC. Ainsi, 350 organismes sont financés annuellement au Canada pour un montant total de 27,5 millions de dollars : « 72 p. 100 des organismes communautaires croient que le Programme a contribué directement à la préservation des institutions existantes [...] et plus de 60 p. 100 affirment qu'il a contribué à les améliorer » (Patrimoine canadien, 2003).

Dans la foulée de l'établissement des ECC, chaque communauté doit définir un plan de développement global (PDG) qui présente les secteurs d'intervention qu'elle juge prioritaires, afin de mieux appuyer et guider l'intervention de l'État et l'action des

organismes qui la représentent. Le PDG doit définir les priorités dans lesquelles devront s'inscrire les activités des organismes financés. À cette fin, des consultations doivent être tenues par un organisme directeur pour définir le PDG. Le risque qu'il y a à laisser la communauté faire sa propre planification est que les organismes refusent de faire les choix difficiles. De fait, le PDG donne lieu à une liste d'objectifs et de projets où presque tous les organismes communautaires peuvent satisfaire les critères de priorité. Le PDG est trop vague et peut difficilement servir d'appui à la sélection des projets et des organismes financés.

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

Par ailleurs, nos analyses préliminaires montrent qu'une rationalisation et une homogénéisation des pratiques et de la planification communautaires sont en cours au sein des CMLOC⁷. Ainsi, ces dernières sont encouragées à élaborer une vision commune et un plan de développement, et à créer sensiblement les mêmes structures organisationnelles. Les communautés sont façonnées par des structures de gestion et de développement semblables. Plus précisément, nous pouvons observer cette homogénéisation dans les PDG sur le plan des valeurs, des visions, des objectifs et des secteurs d'intervention.

L'analyse des valeurs, qui doivent inspirer le développement communautaire, montre que huit provinces et territoires sur un total de treize ont défini leurs valeurs. Cette analyse fait ressortir les thèmes suivants : l'*ouverture* (sept provinces et territoires sur huit), la *légitimité* (cinq provinces et territoires sur huit), la *coopération* (cinq provinces et territoires sur huit), l'*appartenance* (quatre provinces et territoires sur huit) et l'*imputabilité* (quatre provinces et territoires sur huit).

En outre, l'élaboration de PDG est l'occasion de définir une vision commune et partagée du développement au sein des communautés : « Les organisations doivent s'entendre et s'unir autour d'une vision commune en vue de la création d'un réseau autonome ou de la prise en charge des communautés par elles-mêmes » (Cardinal et Hudon, 2001 : 34). Nous pouvons constater une homogénéisation des visions à travers les provinces et territoires. Par exemple, dix visions sur un total de onze parlent de l'*épanouissement*, de la *prospérité* et du *mieux-être*⁸ de la communauté. Il est à noter que l'épanouissement des communautés est explicitement mentionné dans la partie VII de la LLO, qui vise à favoriser l'épanouissement et le développement des CMLOC. Nous remarquons les thèmes de l'*ouverture* et de la *diversité* dans six visions sur onze. En y incluant les thèmes de *partenariat* et de *collaboration*, qui supposent une *ouverture*, nous obtenons neuf visions sur onze qui convergent vers le thème de l'ouverture et de la diversité. Nous retrouvons les thèmes de l'*appartenance*, de la *fierté* et de la *solidarité* dans huit visions sur onze⁹.

Une certaine homogénéisation ressort également de l'analyse des objectifs de développement des CMLOC. Tels que définis par les CMLOC, les provinces et les territoires, ces objectifs visent : l'éducation (dix provinces et territoires sur onze), la communication (neuf sur onze), la culture (neuf sur onze), l'économie (neuf sur onze), la politique (huit sur onze) et les organismes communautaires (huit sur onze). Ils recouvrent plusieurs secteurs d'intervention privilégiés par les CMLOC : l'éducation (treize sur treize), la communication (douze sur treize), l'économie (douze sur treize), la politique (onze sur treize), la culture (onze sur treize), l'aspect communautaire (sept sur treize), les groupes sectoriels (p. ex. femmes, jeunes, aînés, etc.) (sept sur treize) et la santé (sept sur treize).

Éléments d'analyse de la structure de gouvernance

Les ECC et les PDG entraînent la mise en place de structures organisationnelles qui doivent servir à les gérer selon des rapports de concertation entre les organismes communautaires et avec le gouvernement. Un organisme directeur est désigné pour représenter la communauté et prendre la responsabilité de : 1) mener des consultations communautaires; 2) formuler des recommandations concernant l'allocation des fonds; 3) réaliser d'autres activités de mise en œuvre; 4) évaluer l'entente (Patrimoine canadien, 2003). Un comité de gestion des ECC est mis en place dans chaque province pour assurer la gestion des ententes. Il s'agit d'un comité conjoint composé et coprésidé par des représentants de la communauté et de Patrimoine canadien¹⁰. Un forum ou une table de concertation accompagne généralement cette structure pour assurer la définition du PDG, la concertation entre les organismes et la consultation de ces derniers.

Ces structures visent à offrir une légitimité aux décisions et à la planification communautaire. Puisque c'est la communauté qui doit effectuer ces choix, les structures de gestion, les mécanismes de décision et les critères de sélection font l'objet d'une grande attention de la part des organismes et des membres des CMLOC qui s'attendent à avoir un processus légitime. La légitimité passe par la transparence, la représentativité des comités décideurs et l'imputabilité des organismes responsables. Ainsi, les communautés définissent leurs actions collectives en fonction d'un organisme directeur devant représenter les intérêts de la communauté référentielle. La présence du gouvernement constitue en principe un garant de l'intérêt général.

L'apprentissage de la gouvernance

Établir un PDG suppose une concertation et des mécanismes de consultation qui doivent offrir les conditions nécessaires pour que les décisions résultent d'une « discussion » communautaire où chaque membre peut potentiellement intervenir. À cette condition d'un espace de discussion communautaire, les décisions ont une légitimité, même si des désaccords peuvent toujours surgir. La légitimité tire son origine du processus décisionnel qui a été adopté. Puisque les décisions concernent le développement des communautés, la transparence, la consultation et la discussion doivent prévaloir pour garantir une légitimité aux décisions qui sont prises. En d'autres mots, l'intérêt général de la communauté doit sous-tendre les décisions. Les

communautés sont donc appelées à créer un espace de communication et de consultation au sein duquel se prendront des décisions qui engagent la communauté.

L'extrait suivant illustre le risque de fermeture des réseaux et les pressions inhérentes aux collectivités dont les rapports de pouvoir découragent la libre expression des points de vue.

[Les organismes de référence] ont le plus souvent le sentiment que la procédure est efficace, tandis que d'autres sont moins convaincus, signalant l'hésitation des organismes communautaires à partager tout à fait librement avec les autres et à exprimer des opinions divergentes dans la crainte de voir leur financement réduit (Patrimoine canadien, 2003).

Des efforts doivent être déployés pour rendre plus légitimes et plus opératoires les espaces de discussion qui appuient la gouvernance des CMLOC.

En général, la gestion des ententes prévoit la tenue de consultations annuelles sur les priorités, organisées par les organismes directeurs. Dans certaines régions, on se préoccupe du fait que seuls les membres des organismes directeurs y sont convoqués. Il semble que les organismes non membres ne soient invités à prendre part qu'aux consultations qui précèdent la négociation de nouvelles ententes, c'est-à-dire tous les cinq ans. Cette approche limitant la participation est perçue comme inappropriée (Patrimoine canadien, 2003).

En outre, il apparaît de plus en plus que l'importance et la place que prennent les organismes directeurs sont mal perçues par les membres des CMLOC. L'extrait suivant laisse présager un statut privilégié pour les organismes directeurs des CMLOC.

Dans certaines provinces, la concentration du pouvoir est source de préoccupation. Il est inapproprié que les organismes directeurs qui reçoivent des fonds pour gérer les ententes soient représentés par un ou plusieurs membres de leur organisation au sein des comités qui déterminent l'allocation des fonds (Patrimoine canadien, 2003).

Le favoritisme pourrait découler du statut privilégié des organismes directeurs : « [Cette concentration du pouvoir] donne parfois lieu à de la rancune, de la coercition et du copinage » (Patrimoine canadien, 2003).

Il est à noter que la présence du gouvernement dans ces structures de gouvernance horizontale n'a pas empêché cette concentration du pouvoir et le favoritisme pouvant en découler. Il semble que les fonctionnaires aient manqué de leadership en la matière : « Dans la plupart des régions, le rôle du personnel de Patrimoine canadien se résume plus ou moins à tamponner les recommandations » (Patrimoine canadien, 2003).

Plus le processus décisionnel sera ancré dans des structures de gouvernance légitimes et plus la transparence prévaudra, moins les groupes craindront de s'exprimer et de perdre leur financement et moins les rapports de pouvoir interviendront dans le processus, qui deviendra ainsi le reflet d'une participation communautaire véritable.

La question du nombre d'organismes communautaires

En Saskatchewan, la communauté fransaskoise avait réalisé une planification qui a débouché sur huit secteurs d'intervention et soixante-cinq priorités. Constatant l'impossibilité de gérer un tel plan, l'Assemblée communautaire fransaskoise a fait appel à un consultant pour revoir le plan sans négliger de consulter la communauté. Cet exercice a conduit à limiter les priorités à quatre impacts, avec des indicateurs de progrès mesurables¹¹.

Cette rationalisation suscite certaines inquiétudes, surtout lorsque l'organisation de la communauté est mise en cause. En effet, l'un des objectifs visait à améliorer « la capacité des institutions communautaires clés à offrir des services permanents à la communauté », ce qui supposait une réorganisation des groupes communautaires afin d'accroître l'efficacité de leurs services. Cet objectif a soulevé des inquiétudes au sein de la communauté¹². Même si cet objectif ne sera pas retenu, il est représentatif d'une certaine approche de l'organisation du milieu communautaire minoritaire. Il semble que le nombre d'organismes communautaires soit une préoccupation pour certains. À en croire l'évaluation de Patrimoine canadien, plusieurs organismes auraient ainsi vu le jour avec l'aide financière découlant des ECC.

Les personnes interrogées, tant au sein des communautés de langue officielle en situation minoritaire qu'au sein des gouvernements, se sont dites inquiètes de la hausse du nombre d'organismes communautaires financés grâce au Programme (Patrimoine canadien, 2003).

Il reste à vérifier combien de nouveaux organismes ont vu le jour grâce aux ententes, puisqu'on mentionne plutôt la difficulté pour les nouveaux organismes à obtenir du financement : « Il se peut [...] que de petits organismes ou de nouveaux organismes qui n'ont jamais obtenu de fonds ne soient pas pris en considération, notamment dans le cadre du Programme » (Patrimoine canadien 2003).

Cette préoccupation au sujet du nombre d'organismes donne lieu à des pressions en faveur d'une réduction de leur nombre. Cet objectif apparaît nettement dans le rapport de Patrimoine canadien qui mentionne que l'existence de chaque organisme devra se justifier.

On pourrait convenir que l'existence d'organismes communautaires est indispensable au développement des collectivités. Si cela est vrai, ces organismes doivent pouvoir faire la preuve que la collectivité appuie leurs activités, par exemple en s'y affiliant ou par d'autres moyens (Patrimoine canadien, 2003).

Si le développement communautaire est la raison d'être de l'intervention de l'État par l'intermédiaire de ce programme, il semble en voie de devenir le critère qui justifie l'existence des organismes communautaires. Les communautés risquent donc de se trouver devant des choix difficiles à faire.

Le Ministère devrait faire en sorte que le financement du Programme ne soit versé qu'aux organismes communautaires qui répondent aux priorités et aux besoins explicites de leur communauté et dont les programmes ou services bénéficient manifestement d'un appui général de la part de la communauté (Patrimoine canadien, 2003).

On souhaite que les communautés décident des organismes qui peuvent continuer d'exister et de ceux qui doivent disparaître. On tend à mettre en place un mode de gestion qui incite les communautés à se gérer et à se réorganiser à l'image d'une organisation qui peut faire ce genre de choix. Vu l'importance du financement de l'État pour l'existence de ces organismes, ces programmes posent sous un nouveau jour la question de la légitimité de l'existence des organismes communautaires, laquelle tend à dépendre de leur contribution au développement de la communauté tel que défini dans le PDG. Poussant le degré de rationalisation des pratiques communautaires d'un cran, Patrimoine canadien a même élaboré une grille d'analyse pour effectuer ces choix (Patrimoine canadien, 2003).

Selon l'étude de Cardinal et Hudon, l'approche de l'État en faveur de la gouvernance recèle en fait une volonté de « rationaliser¹³ les activités gouvernementales dans le domaine des langues officielles » (Cardinal et Hudon, 2001 : 33). Cela peut expliquer le fait que l'approche fondée sur la gouvernance privilégiée par le gouvernement n'ait pas permis aux services gouvernementaux d'opérer le changement de culture organisationnelle correspondant à cette approche et que, dans les faits, le gouvernement a de la difficulté à se départir de sa volonté de contrôler la gestion des programmes, au point de faire fi des choix qui sont faits dans la communauté. De fait, il ressort de l'analyse de Cardinal et Hudon (2001 : 33) que « dans la plupart des cas, le gouvernement n'a pas tenu compte des plans de développement dont s'étaient dotées les communautés ». Le fait que, dans certains cas, le choix de l'organisme directeur ait été fait par le gouvernement va dans le même sens. « [...] le fait que le gouvernement ait privilégié certains groupes comme porte-parole des minorités de langue officielle au détriment des autres a provoqué des turbulences encore plus grandes dans certains milieux, en Ontario et au Québec en particulier » (Cardinal et Hudon, 2001 : 31). Cela contrevient à l'approche fondée sur la gouvernance horizontale que le gouvernement canadien entend privilégier.

Si le virage vers la gouvernance peut découler d'une volonté de gérer la décroissance, il a néanmoins offert aux communautés une occasion d'acquérir des capacités de gestion et de gouvernance qu'elles n'avaient pas développées au même point auparavant. En d'autres mots, les communautés ont la possibilité d'atteindre une autonomie accrue dans leur développement et leur gouvernance grâce à l'acquisition de nouvelles compétences. Le gouvernement est désormais lié à une approche de gouvernance qui favorise l'autonomie communautaire.

Cette autonomie demeure néanmoins précaire, d'autant plus que la structure même de l'intervention de l'État ne semble guère mener vers une prise en charge du développement des CMLOC par elles-mêmes. Au contraire, « [l]es ententes ont donné

lieu, parmi les organismes communautaires, à une dépendance ou à un sentiment de droit acquis à l'égard du financement offert par le Programme » (Patrimoine canadien, 2003). Rien n'est prévu dans cette intervention pour que les projets assurent un développement endogène et autonome des communautés. Or, si le développement est la capacité d'une société de déterminer et d'assurer son progrès, nous pouvons conclure que l'intervention de l'État est mal engagée. La prise en charge communautaire s'inscrit donc dans une structure de participation des CMLOC qui maintient en fait un rapport de dépendance envers l'État.

Conclusion

L'intervention de l'État suivant des modalités de gouvernance horizontale incite les communautés à acquérir des capacités de gestion. En effet, elles doivent s'organiser, créer des comités de gestion, apprendre à se coordonner, à gérer les ententes, à effectuer des consultations, etc. Ce mode d'intervention favorise également le développement de capacités de gouvernance : les organismes communautaires doivent implanter des modalités décisionnelles légitimes et transparentes, selon des critères de représentativité. Cela comporte des consultations, des forums, des débats pour décider de la forme que prend le développement dans les communautés et effectuer la planification stratégique. Or, cela ne peut se faire sans les réseaux qui sont en place. En outre, ce mode d'intervention de l'État offre des conditions propices à l'accroissement du capital social des CMLOC. De fait, les organismes communautaires doivent travailler ensemble, se concerter, se consulter et s'entendre sur une vision, des objectifs et des moyens. Cela favorise la création de liens sociaux, c'est-à-dire de capital social.

Globalement, ce mode d'intervention de l'État favorise une double rationalisation des pratiques communautaires. En effet, nous assistons, d'une part, à une rationalisation stratégique, car chaque CMLOC doit définir ou préciser des objectifs, les moyens de les atteindre avec idéalement des résultats mesurables et, d'autre part, à une rationalisation communicationnelle, car ce processus doit se faire dans un cadre démocratique et inclusif qui vient fonder la légitimité des décisions qui sont prises¹⁴. Chaque organisme communautaire a le droit de participer au processus de planification stratégique. Or, des mécanismes de consultation inclusifs et ouverts doivent être mis en place pour que la planification stratégique ait lieu. Le processus décisionnel qui conduit au choix des projets de développement doit être transparent et doit refléter l'intérêt général de la communauté.

Des efforts sont faits pour assurer la légitimité des mécanismes de gestion communautaire. Il y a certes un souci de transparence : on crée des espaces de discussion au sein des communautés où les organismes sont invités à se prononcer sur les choix qui sont faits dans l'élaboration des PDG. Cependant, il reste encore du travail à faire pour mieux arrimer les décisions concernant le financement dans l'espace de discussion communautaire.

Il ressort de notre analyse que l'intervention de l'État entraîne une transformation des pratiques communautaires au sein des CMLOC. De fait, les relations entre le

gouvernement et les CMLOC se formalisent, elles se définissent dans le cadre d'ententes et elles se gèrent à l'intérieur de structures organisationnelles multipartites. La gouvernance horizontale suppose des rapports « organiques » entre l'État et la société civile au point qu'il est fondé et pertinent de se demander ce que devient la société civile dans ce contexte.

Pour en revenir à la question du rapport entre l'État et la société civile, se pourrait-il que le gouvernement ait trouvé une façon de saisir cette « chimère » que constitue la société civile, pour reprendre l'expression de Thériault (1985)? Si c'est le cas, que deviennent les sociétés civiles des CMLOC? Thériault nous rappelle que la spécificité de la société civile tient à son aspect insaisissable, c'est-à-dire au fait qu'elle échappe aux tentatives de gestion et de contrôle extérieures. La société civile se déploie généralement dans une relative indépendance à l'égard de l'État, voire dans une tension qui est inhérente à la redéfinition des frontières entre l'État et la société civile (Lamoureux, 2000), d'autant que cette redéfinition est au cœur même de la nouvelle approche de l'État privilégiant la gouvernance horizontale. Assistons-nous à une redéfinition des frontières entre l'État et les sociétés civiles des CMLOC, voire à une subordination de la société civile à une logique de gestion gouvernementale? Est-ce que les CMLOC ont le capital social suffisant pour se permettre que des organismes communautaires, qui occupent une position centrale dans la communauté, se situent désormais dans une zone mitoyenne entre l'État et la société civile; et est-ce que ces organismes peuvent toujours jouer leur rôle de la même façon, avec la même liberté?

Les exigences de planification rationnelle qu'impose le gouvernement canadien à l'égard des CMLOC mettent en cause les fondements de la société civile des CMLOC. Si la société civile conserve son caractère insaisissable, qui fait en sorte qu'elle tend à se développer et à se déployer en dehors des « espaces » de contrôle bureaucratiques, il se peut que la source même du développement de la société civile, à savoir son capital social, s'effrite sous le poids des responsabilités de gestion communautaire. Comme le soulignait Thériault, « [l']angoisse qui nous habite est cette peur, qu'un jour, la société civile se taise, qu'elle soit définitivement saisie, incapable de brouiller les stratégies hégémoniques du Pouvoir » (Thériault, 1985 : 141).

NOTES

1. La présente recherche bénéficie de l'aide financière du Conseil de recherches en sciences humaines du Canada et de la Fondation de l'innovation du Nouveau-Brunswick.

2. L'analyse documentaire sera complétée par des entrevues et un questionnaire qui sera distribué à des organismes communautaires du Manitoba et du Nouveau-Brunswick.

3. Lire à ce sujet Etzioni (1996).

4. Le lecteur peut consulter Putnam (1993) et Lévesque et White (1999) pour le concept de capital social; Juillet et Andrew (1999), Stoker (1998) et Cardinal et Hudon (2001) pour le concept de gouvernance; et Jenson (1998) pour le concept de cohésion sociale.
5. Voir notamment le site Web *Projet de recherche sur les politiques du gouvernement canadien*, [En ligne], [http://recherchepolitique.gc.ca/page.asp?pagenm=root&langcd=F].
6. Pour une présentation plus étoffée de nos concepts, voir Forgues (2004).
7. Ces analyses ont porté sur les treize ententes Canada-communautés et les plans de développement global des provinces et territoires qui arrivaient à terme en 2004 ou 2005.
8. L'information manquant pour deux provinces, le total des provinces et territoires, a été mis sur onze.
9. Le thème de l'appartenance est intéressant, car il est un élément du capital social.
10. Dans certaines provinces, des comités de gestion des PDG sont également mis en place.
11. « Rendez-vous fransaskois 2003, Le PDG renouvelé ne plaît pas à tous », *L'eau vive*, vol. 32, n° 43, 13 novembre 2003.
12. *Idem*.
13. Dans le sens de réduire les dépenses gouvernementales.
14. Je reprends les concepts de rationalisation définis par Habermas (1987). Nous inspirant de la théorie de l'agir communicationnel, nous envisageons la rationalisation communicationnelle comme un processus d'explicitation et de définition des règles et des moyens d'intercompréhension par des acteurs dans le but de coordonner leurs actions et de prendre des décisions.

BIBLIOGRAPHIE

-
- CARDINAL, Linda, et Marie-Ève HUDON (2001), *La gouvernance des minorités de langue officielle au Canada : une étude préliminaire*, Ottawa, Commissariat aux langues officielles.
- DUBET, François (2003), « Dominique Schnapper, la démocratie providentielle. Essai sur l'égalité contemporaine », *Sociologie du travail*, vol. 45, n° 2 (avril), p. 289-290.
- ETZIONI, Amitai (1996), « The Responsive Community: A Communitarian Perspective », *American Sociological Review*, vol. 61, n° 1 (février), p. 1-11.
- FONTAINE, Yvon *et al.* (1999), *Maintenir le cap : la dualité linguistique au défi des transformations gouvernementales*, Rapport du Groupe de travail sur les transformations gouvernementales et les langues officielles, Ottawa.
- FORGUES, Éric (2004), « Capital social, gouvernance et rationalisation des pratiques communautaires; outils théoriques et méthodologiques », *Cahier de recherche*, Institut canadien de recherche sur les minorités linguistiques, [En ligne], [http://www.umoncton.ca/icrml/publications_icrml.html] (2 novembre 2005).
- GIROUX, Guy (2001), *L'État, la société civile et l'économie*, Saint-Nicolas, L'Harmattan; Québec, Presses de l'Université Laval.
- HABERMAS, Jürgen (1987), *Théorie de l'agir communicationnel*, Paris, Fayard, t. I et II.
- JENSON, Jane (1998), *Les contours de la cohésion sociale : l'état de la recherche au Canada*, Ottawa, Réseau canadien de recherche en politiques publiques.
- JUILLET, Luc, et Caroline ANDREW (1999), « Développement durable et nouveaux modes de gouvernance locale : le cas de la Ville d'Ottawa », *Économie et solidarités*, vol. 30, n° 2, p. 75-93.
- LAFOREST, Rachel, et Susan PHILIPS (2001), « Repenser les relations entre gouvernement et secteur bénévole : à la croisée des chemins au Canada et au Québec », *Politique et société*, vol. 20, n° 2-3, p. 37-68.
- LAMOUREUX, Jocelyne (2000) « Éviter de gadgétiser le concept de société civile et saisir la contribution du mouvement communautaire autonome à sa vitalité », actes du colloque « Développer la société civile par l'action communautaire », Montréal, RQIAC, [En ligne], [http://rqiic.qc.ca/fr/interaction_communautaire/journal/index_theme.asp?ld_theme=13], (2 novembre 2005).
- LANDRY, Rodrigue (2005), « Défis de la francophonie minoritaire canadienne : une perspective macroscopique », dans Margaret Adseter, Caroline Mallandrain et Shannon Stetner (dir.), *Perspectives canadiennes et françaises sur la diversité*, Ottawa, Gouvernement du Canada, Patrimoine canadien, p. 77-89.
- LESEMANN, Frédéric (2001), « De l'État-providence à l'État partenaire », dans Guy Giroux (dir.), *L'État, la société civile et l'économie*, Saint-Nicolas, L'Harmattan; Québec, Presses de l'Université Laval, p. 13-46.
- LÉVESQUE, Maurice, et Deena WHITE (1999), « Le concept de capital social et ses usages », *Lien social et politiques*, RIAC, n° 41 (printemps), p. 23-33.

Impact de l'intervention de l'État sur les communautés minoritaires

- PATRIMOINE CANADIEN (1994), *Confiance en l'avenir : redéfinition des relations du ministère avec ses groupes clients*, Ottawa.
- PATRIMOINE CANADIEN (2003), *Évaluation du Programme d'appui aux communautés de langue officielle*, [En ligne], [http://www.pch.gc.ca/progs/em-cr/eval/2003/2003_08/1_f.cfm] (19 décembre 2003).
- PLUMPTRE, Tim, et John GRAHAM (2000), *Governance in the New Millennium: Challenges for Canada*, Ottawa, Institute on Governance.
- PUTNAM, Robert D. (1993), « The Prosperous Community », *The American Prospect*, vol. 4, n° 13 (mars).
- SAVARD, Sébastien, et Guy CHIASSON (2001), « La gouvernance des services sociaux dans le secteur de la jeunesse et de la famille : quelle participation pour les organismes communautaires? », *Politique et sociétés*, vol. 20, n° 2-3, p. 141-158.
- STOKER, Gerry (1998). « Cinq propositions pour une théorie de la gouvernance », *Revue internationale des sciences sociales*, n° 155 (mars), p. 19-30.
- THÉRIAULT, Joseph Yvon (1985), *La société civile ou la chimère insaisissable*, Montréal, Québec/Amérique.