



uOttawa

L'Université canadienne
Canada's university

**FACULTÉ DES ÉTUDES SUPÉRIEURES
ET POSTDOCTORALES**



**FACULTY OF GRADUATE AND
POSTDOCTORAL STUDIES**

Martin Normand

AUTEUR DE LA THÈSE / AUTHOR OF THESIS

M.A. (Science Politique)

GRADE / DEGRÉ

École d'études politiques

FACULTÉ, ÉCOLE, DÉPARTEMENT / FACULTY, SCHOOL, DEPARTMENT

**À la recherche d'une « théorie » du développement global.
Une approche contextuelle pour l'étude du développement des communautés
francophones vivant en situation minoritaire**

TITRE DE LA THÈSE / TITLE OF THESIS

Linda Cardinal

DIRECTEUR (DIRECTRICE) DE LA THÈSE / THESIS SUPERVISOR

CO-DIRECTEUR (CO-DIRECTRICE) DE LA THÈSE / THESIS CO-SUPERVISOR

EXAMINATEURS (EXAMINATRICES) DE LA THÈSE / THESIS EXAMINERS

François Rocher

Caroline Andrew

Gary W. Slater

Le Doyen de la Faculté des études supérieures et postdoctorales / Dean of the Faculty of Graduate and Postdoctoral Studies

À LA RECHERCHE D'UNE « THÉORIE » DU DÉVELOPPEMENT GLOBAL
UNE APPROCHE CONTEXTUELLE POUR L'ÉTUDE DU DÉVELOPPEMENT
DES COMMUNAUTÉS FRANCOPHONES VIVANT EN SITUATION MINORITAIRE

Martin Normand

Thèse soumise à
la Faculté des études supérieures et postdoctorales
dans le cadre des exigences
du programme de maîtrise en science politique

École d'études politiques
Université d'Ottawa

© Martin Normand, Ottawa, Canada, 2008



Library and
Archives Canada

Bibliothèque et
Archives Canada

Published Heritage
Branch

Direction du
Patrimoine de l'édition

395 Wellington Street
Ottawa ON K1A 0N4
Canada

395, rue Wellington
Ottawa ON K1A 0N4
Canada

Your file Votre référence
ISBN: 978-0-494-48498-2
Our file Notre référence
ISBN: 978-0-494-48498-2

NOTICE:

The author has granted a non-exclusive license allowing Library and Archives Canada to reproduce, publish, archive, preserve, conserve, communicate to the public by telecommunication or on the Internet, loan, distribute and sell theses worldwide, for commercial or non-commercial purposes, in microform, paper, electronic and/or any other formats.

The author retains copyright ownership and moral rights in this thesis. Neither the thesis nor substantial extracts from it may be printed or otherwise reproduced without the author's permission.

AVIS:

L'auteur a accordé une licence non exclusive permettant à la Bibliothèque et Archives Canada de reproduire, publier, archiver, sauvegarder, conserver, transmettre au public par télécommunication ou par l'Internet, prêter, distribuer et vendre des thèses partout dans le monde, à des fins commerciales ou autres, sur support microforme, papier, électronique et/ou autres formats.

L'auteur conserve la propriété du droit d'auteur et des droits moraux qui protègent cette thèse. Ni la thèse ni des extraits substantiels de celle-ci ne doivent être imprimés ou autrement reproduits sans son autorisation.

In compliance with the Canadian Privacy Act some supporting forms may have been removed from this thesis.

Conformément à la loi canadienne sur la protection de la vie privée, quelques formulaires secondaires ont été enlevés de cette thèse.

While these forms may be included in the document page count, their removal does not represent any loss of content from the thesis.

Bien que ces formulaires aient inclus dans la pagination, il n'y aura aucun contenu manquant.

■ ■ ■
Canada

À la recherche d'une « théorie » du développement global
Une approche contextuelle pour l'étude du développement
des communautés francophones vivant en situation minoritaire

Résumé

Dans les recherches portant sur le développement des communautés francophones vivant en situation minoritaire, les chercheurs considèrent que l'absence d'une théorie du développement constitue un problème. Toutefois ces travaux sont souvent caractérisés par une approche anhistorique et par leur manque de mise en contexte de la question du développement de ces communautés.

Par le moyen d'une étude de l'action et des discours des acteurs impliqués dans le débat sur le développement, nous montrons dans cette thèse que toute théorisation du concept de développement doit au préalable mieux comprendre l'incidence du contexte sur celui-ci. Ainsi nous étudions les différentes conceptions du développement des communautés francophones vivant en situation minoritaire en lien avec les différents moments dans leur évolution. Nous constatons une tendance dans cette évolution : plus les droits linguistiques sont institutionnalisés, plus la notion de développement passe d'une acception politique à bureaucratique. En d'autres mots, nous observons une progressive dépolitisation des représentations du développement.

Nous avons étudié les représentations de cinq acteurs dans le débat sur le développement communautaire : la Fédération des communautés francophones et acadiennes du Canada (FCFA), le Commissariat aux langues officielles, les tribunaux, les comités parlementaires et le gouvernement fédéral. Une analyse de leurs discours permet d'observer qu'il y a des jalons dans l'évolution des représentations des acteurs et que ceux-ci correspondent à des transformations importantes des contextes institutionnels et politiques. Il est ainsi possible de diviser le débat sur le développement communautaire depuis 1969 jusqu'à aujourd'hui en quatre périodes distinctes : une période de politisation, d'institutionnalisation, de rationalisation et de reconceptualisation. Chacune de ces périodes a eu un effet déterminant sur les représentations du développement des communautés francophones vivant en situation minoritaire.

Remerciements

Le travail de recherche présenté dans cette thèse a été rendu possible grâce au soutien de nombreuses personnes de mon entourage.

Tout d'abord, je désire remercier Linda Cardinal, professeure titulaire à l'École d'études politiques à l'Université d'Ottawa et directrice de cette thèse de maîtrise. Elle m'a offert l'aide et les conseils nécessaires au bon déroulement de mon cheminement à la maîtrise. Je la remercie sincèrement pour sa générosité, pour son dévouement, pour son appui indéfectible et inconditionnel et pour l'attention particulière qu'elle a portée à mon travail de rédaction et aux autres projets que j'ai entrepris durant cette période. Je la remercie aussi pour la confiance qu'elle m'a accordée à titre d'agent de recherche à la Chaire de recherche sur la francophonie et les politiques publiques, ce qui s'est avéré être une expérience des plus formatrices.

Je dois remercier les nombreux professeurs de l'École d'études politiques de l'Université d'Ottawa et d'ailleurs qui m'ont prodigué de précieux conseils et qui ont aiguisé mon esprit critique. Ce bagage me suivra encore longtemps.

Des remerciements sont adressés au personnel du Centre de recherche en civilisation canadienne-française de l'Université d'Ottawa qui m'ont soutenu pendant mes recherches dans leur centre d'archives.

Je dois aussi souligner l'appui financier du Conseil de recherches en sciences humaines du Canada et le Régime de bourses d'études supérieures de l'Ontario.

J'adresse également des remerciements bien sentis à tous mes collègues de la Chaire de recherche sur la francophonie et les politiques publiques. Tous ont contribué, d'une façon ou d'une autre, à ma réflexion et à ma formation. J'en profite d'ailleurs pour leur souhaiter, à mon tour, la meilleure des chances dans leurs projets futurs.

Finalement, je voudrais aussi exprimer ma gratitude envers tous ceux qui m'ont accordé leur soutien tout au long de ma maîtrise. Ces remerciements s'adressent particulièrement à quelques amis qui se reconnaîtront, à mes parents, à Maxime et à Annick.

Table des matières

Introduction.....	1
1. Cadres théoriques et méthodologiques	4
1.1 Marier les approches : l'institutionnalisme sociologique et les structures d'opportunités politiques.....	4
1.2 Les acteurs dans le débat sur le développement communautaire	7
1.3 Méthodologie	9
1.4 Apports et limites de l'étude	11
1.5 Organisation de la démonstration	14
Chapitre 1 – La recherche universitaire : État des lieux et questionnements.....	16
1. Émergence du débat sur le développement.....	16
2. Effets de l'institutionnalisation du développement sur le milieu de la recherche	20
3. La recherche universitaire et les transformations gouvernementales.....	25
3.1 La mise en œuvre de la Partie VII de la <i>Loi sur les langues officielles</i>	26
3.2 Apports théoriques au débat sur le développement communautaire	31
4. Une nouvelle période dans le débat sur le développement?	38
5. Conclusion	41
Chapitre 2 – La politisation du débat sur le développement (1969-1987)	43
1. La trame de fond	44
2. La <i>Loi sur les langues officielles</i> de 1969.....	46
3. Le Commissariat aux langues officielles	48
4. La Fédération des francophones hors Québec	51
4.1 Les premiers rapports de la Fédération des francophones hors Québec	53
4.2 Les représentations du développement de la FFHQ	56
5. La <i>Charte canadienne des droits et libertés</i> et la juridisation des droits linguistiques	61
6. Les communautés francophones et le débat constitutionnel.....	63
7. Conclusion	66
Chapitre 3 – L'institutionnalisation du débat sur le développement (1988-1992).....	69
1. Du projet à la sanction royale : La <i>Loi sur les langues officielles</i> de 1988	70
1.1 Le dépôt du projet de loi C-72 sur les langues officielles.....	70
1.2 Étude du projet de loi.....	72
2. Agitations constitutionnelles.....	77
3. Les acteurs et leurs représentations.....	80
3.1 La FFHQ/FCFA	81
3.2 Le Commissariat aux langues officielles	86
3.3 Les tribunaux	89
3.4 Le gouvernement fédéral	90
4. Conclusion	93

Chapitre 4 – La rationalisation de l’action en matière de développement (1993-2004).....	96
1. Trame de fond historique et politique.....	97
2. La mise en œuvre de la Partie VII et le développement communautaire selon les divers groupes d’acteurs	99
2.1 La Fédération des communautés francophones et acadienne du Canada	99
2.2 Le Commissariat aux langues officielles	105
2.3 Les tribunaux	111
2.4 Les comités parlementaires.....	113
2.5 Le gouvernement fédéral	117
3. Conclusion	123
Chapitre 5 – La reconceptualisation du débat sur le développement depuis 2005.....	126
1. Le projet de loi S-3	127
2. Les mesures positives	130
3. Les représentations du développement.....	134
3.1 La Fédération des communautés francophones et acadienne du Canada	134
3.2 Le Commissariat aux langues officielles	140
3.3 Les tribunaux	143
3.4 Les comités parlementaires des langues officielles	146
3.5 Le gouvernement fédéral	150
4. Conclusion	156
Conclusion – Un renversement de la tendance vers la dépolitisation?	158
1. Le cadre théorique.....	159
2. Les contextes.....	161
3. Les représentations.....	164
4. Quelques réflexions finales.....	171
Bibliographie	177
Annexe 1 – Partie VII de la Loi sur les langues officielles	191
Annexe 2 – Synthèse des représentations du développement	194

Introduction

Les communautés francophones vivant en situation minoritaire sont réparties sur tout le territoire canadien, à l'exception du Québec où la population francophone constitue la majorité. Chacune vit dans des contextes démographiques, géographiques et politiques très particuliers. Elles n'ont pas toutes la force du nombre, comme en Ontario, ou celle de la masse critique, comme au Nouveau-Brunswick, mais elles ont en commun le fait qu'elles souhaitent se reproduire dans le temps et dans l'espace. Si leur destin est souvent lié aux interventions des gouvernements fédéral et provinciaux, celui-ci repose aussi sur leur capacité d'action dans les différentes sphères de la société civile et de l'espace public. Cette capacité d'action réside en grande partie dans ses nombreuses organisations représentant les communautés et leurs secteurs d'activités, dans ses gouvernements locaux et municipaux, dans son réseau scolaire et dans ses rapports avec les gouvernements.

La vie politique des communautés francophones vivant en situation minoritaire au Canada est jalonnée de moments déterminants, dont l'adoption, en 1988, de la *Loi sur les langues officielles* et de sa Partie VII¹ n'est pas le moindre. Cette partie de la loi énonce l'engagement que prend le gouvernement fédéral « à favoriser l'épanouissement des minorités francophones et anglophones du Canada et à appuyer leur développement, ainsi qu'à promouvoir la pleine reconnaissance et l'usage du français et de l'anglais dans la société canadienne². » Malgré tout, une vingtaine d'années après sa sanction royale, la Partie VII suscite toujours maints débats. À titre d'exemple, les rapports du Commissariat aux langues officielles, des comités parlementaires sur les langues officielles et de plusieurs chercheurs témoignent

¹ La Partie VII est constituée des articles 41 à 45 de la *Loi sur les langues officielles*. Elle se retrouve à l'annexe A.

² Ministère de la Justice, *Loi sur les langues officielles*, article 41(1). Disponible au <http://lois.justice.gc.ca/fr/O-3.01/>.

régulièrement d'insatisfactions en ce qui a trait à sa mise en œuvre, mais aussi d'une réflexion constante quant à sa portée et à son interprétation. Au centre de ces débats se retrouve souvent la notion de développement, qui est d'ailleurs explicitement mentionnée dans le libellé de la Partie VII. Comment cette notion de développement est-elle devenue aussi centrale dans le débat sur les langues officielles? Quel sens donne-t-on à la notion de développement?

Nous chercherons à vérifier s'il existe suffisamment de permanence dans les représentations du développement pour voir s'il y a lieu d'esquisser les bases d'une théorie du développement dans le domaine linguistique. Les écrits ne semblent pas s'entendre sur le sens à donner à la notion de développement. Des commentateurs ont d'ailleurs observé qu'il s'agit d'une notion difficile à cerner et à mesurer. Pour eux, l'absence d'une définition claire de ce que représente le développement constitue un problème³. Toutefois, une lacune dans cette littérature est qu'elle est souvent anhistorique et qu'elle ne porte pas attention aux contextes dans lesquels les représentations du développement s'échafaudent. Au contraire, nous tenterons de montrer, dans cette thèse, que le contexte peut avoir une incidence sur les représentations du développement, ce qui empêche d'arrêter une représentation définitive du développement communautaire. Ainsi, ces représentations varieraient en fonction des transformations contextuelles.

Afin de vérifier cette hypothèse, nous avons choisi d'étudier les représentations des acteurs qui ont le plus participé au débat sur le développement des communautés francophones vivant en situation minoritaire depuis 1969, c'est-à-dire depuis l'adoption de la première *Loi sur les langues officielles*. Tous ces acteurs s'immiscent dans le débat de façon singulière, c'est-à-dire selon les rapports de force en place ainsi que selon les contextes politiques et institutionnels

³ Linda Cardinal et Marie-Ève Hudon, *La gouvernance des minorités de langue officielle au Canada : une étude préliminaire*, Ottawa, Ministre des Travaux publics et Services gouvernementaux, 2001, 76 p.

dans lesquels ils évoluent. Une analyse contextuelle de l'action de ces acteurs permettrait-elle d'observer l'incidence du contexte sur les représentations du développement des communautés francophones vivant en situation minoritaire, afin d'en approfondir la situation et d'éclairer davantage le débat sur la question?

De façon plus précise, nous suggérons dans cette thèse que le débat sur le développement des communautés ne puise pas dans une théorie particulière du développement mais que celui-ci est influencé par les contextes institutionnels et politiques dans lesquels évoluent les acteurs. L'analyse contextuelle permet cependant de dégager une tendance dans le débat : plus les droits linguistiques se sont institutionnalisés, plus l'on assiste à la progressive dépolitisation des interprétations du développement communautaire chez les acteurs. Nous observons d'ailleurs quatre périodes distinctes dans le débat sur le développement communautaire, c'est-à-dire une période de politisation, d'institutionnalisation, de rationalisation puis de reconceptualisation.

Cette étude aura l'avantage de ramener une perspective historique et contextuelle dans l'étude du développement des communautés francophones vivant en situation minoritaire, laquelle est absente dans la littérature actuelle sur la question. Une telle perspective permettra de jeter un nouvel éclairage sur le débat plus vaste sur les langues officielles au Canada. De façon plus précise, elle permettra de rendre compte des effets des contextes et des institutions sur l'action en matière de développement communautaire. Elle rendra aussi possible la comparaison entre l'action et les discours des acteurs impliqués dans le débat sur le développement et servira à mettre en lumière les relations que ces acteurs entretiennent.

1. Cadres théoriques et méthodologiques

1.1 Marier les approches : l'institutionnalisme sociologique et les structures d'opportunités politiques

Nous aurons recours à deux approches théoriques dans notre étude. La première est l'institutionnalisme sociologique. Celle-ci comprend les institutions en termes culturels, c'est-à-dire qu'elles représentent autant les règles et procédures formelles du fonctionnement de ces institutions que leurs cadres de référence cognitifs et symboliques⁴. Elles peuvent même être comprises comme étant non matérielles, si elles sont constituées de croyances et de valeurs⁵. En adoptant une approche plus culturelle, l'institutionnalisme sociologique permet de saisir l'effet des institutions sur les relations qu'elles ont avec la société⁶. L'institutionnalisme sociologique suggère aussi que les institutions peuvent changer afin de rehausser la légitimité sociale de celles-ci ainsi que celle des acteurs⁷. Toutefois, « le changement sociopolitique s'effectue lentement et graduellement, car il s'inscrit dans un processus d'évolution culturelle balisé par les formes institutionnelles⁸. »

Cette approche permet d'élargir le champ institutionnel. Plutôt que de le limiter aux institutions matérielles, notamment aux instances gouvernementales, nous pouvons y inclure la *Loi sur les langues officielles* ainsi que les droits accordés aux communautés francophones vivant en situation minoritaire par la *Charte canadienne des droits et libertés*. Elle nous permet de façon plus particulière de comprendre les changements dans les représentations du développement comme étant liés à la transformation des contextes politiques et institutionnels.

⁴ Peter A. Hall et Rosemary C. R. Taylor, « Political Science and the Three New Institutionalisms » dans *Political Studies*, vol. 54, 1996, p. 947.

⁵ André Lecours, « New Institutionalism : Issues and Questions » dans André Lecours (éd.), *New Institutionalism : Theory and Analysis*, Toronto, University of Toronto Press, 2005, p. 7.

⁶ Peter A. Hall et Rosemary C. R. Taylor, *op. cit.*, p. 948-949.

⁷ *Ibid.*, p. 949.

⁸ André Lecours, « L'approche néo-institutionnelle en science politique : unité ou diversité? » dans *Politique et Sociétés*, vol. 21, n° 3, 2002, p. 9-10.

Elle nous sera aussi utile afin de mettre en lumière les rapports qu'entretiennent les différents acteurs avec le gouvernement et de voir l'incidence de la structure institutionnelle sur leurs actions.

Encore faut-il expliquer comment les communautés et les institutions s'inscrivent dans l'action, ce que nous permet de faire la théorie des structures d'opportunités politiques. Cette théorie, telle que présentée par Sydney Tarrow, tente d'expliquer l'émergence et l'action des mouvements sociaux. De prime abord, pour Tarrow, les acteurs sociaux sont motivés à s'engager dans des stratégies de confrontation quand les modèles d'opportunités et de contraintes politiques sont en transformation⁹. Il définit une opportunité politique comme étant une dimension constante, mais pas nécessairement formelle, des luttes politiques qui encourage les acteurs à s'engager dans des stratégies de confrontation. Les acteurs saisissent dès lors ces opportunités et utilisent de façon stratégique le répertoire d'action collective à leur disposition. En menant de telles actions, les acteurs génèrent à leur tour de nouvelles occasions qui sont utilisées par d'autres groupes pour amplifier le cycle de confrontation¹⁰. Une fois que les luttes sont enclenchées et que celles-ci s'articulent autour de divisions profondes dans la société, qu'elles rassemblent des personnes autour de symboles culturels reconnus et qu'elles peuvent compter sur un réseau social dense ou sur la possibilité d'en construire un, les épisodes de confrontation parviennent à se maintenir¹¹. Pour Tarrow, un mouvement social est le produit de la convergence des structures d'opportunités politiques, des répertoires d'action collective et des épisodes de confrontation. Ces mouvements se caractérisent par le fait qu'ils enclenchent une séquence de

⁹ Sydney Tarrow, *Power in Movement: Social Movements and Contentious Politics*, New York, Cambridge University Press, 1998, p. 2.

¹⁰ *Ibid.*, p. 18.

¹¹ *Ibid.*, p. 19.

confrontation qui est basée sur des réseaux sociaux et des modèles d'action collective et qu'ils développent la capacité de maintenir des luttes contre des opposants plus puissants qu'eux¹².

Il est ainsi possible de prétendre que les communautés francophones vivant en situation minoritaire constituent un mouvement social : elles ont enclenché des séquences de confrontation avec un opposant plus puissant qu'elles, c'est-à-dire le gouvernement fédéral et elles ont réussi à maintenir cette séquence en mobilisant leurs ressources et leurs réseaux sociaux. Elles ont également su saisir les opportunités qui s'offraient à elles suite à l'adoption de la *Charte*¹³ et à l'institutionnalisation des droits linguistiques. D'autres acteurs ont, quant à eux, su profiter du contexte institutionnel pour relayer leurs préoccupations et tenter d'influencer la prise de décisions. Nous comptons notamment parmi ceux-ci le Commissariat aux langues officielles et les comités parlementaires sur les langues officielles. Cette approche nous permet également de postuler que les différents acteurs entrent en relation et que leurs actions et leurs discours peuvent se faire écho. Au-delà des effets du contexte sur les représentations du développement, les relations entre les acteurs peuvent aussi avoir une incidence sur celles-ci. Ces représentations ne s'élaborent pas en vase clos; elles peuvent puiser dans celles des autres acteurs où relayer celles-ci vers d'autres acteurs.

En somme, l'institutionnalisme sociologique élargit le champ des institutions afin d'y incorporer des valeurs et des symboles. Il offre aussi une certaine compréhension du changement, conditionnée par une évolution progressive des formes institutionnelles. Quant aux structures d'opportunités politiques, elles nous permettent de saisir les façons avec lesquelles les acteurs entrent en relation avec les institutions, qu'elles soient « matérielles » ou non, et le type

¹² *Ibid.*, p. 2.

¹³ Linda Cardinal, « La Charte canadienne des droits et libertés et la juridisation du débat linguistique au Canada : bilan et enjeux », communication présentée à l'Association allemande d'études canadiennes, Grainau, Allemagne, 16-19 juin 2007, p. 15.

de relations qu'ils entretiennent entre eux. C'est dans le mariage de ces deux approches que la démarche prend tout son sens.

1.2 Les acteurs dans le débat sur le développement communautaire

Nous souhaitons présenter, avant d'aller plus loin, les acteurs que nous avons retenus pour notre analyse. Le premier est constitué des communautés francophones vivant en situation minoritaire. Ces communautés sont présentes dans toutes les provinces et tous les territoires du Canada où la population anglophone est majoritaire. Dit autrement, elles sont présentes partout au pays, à l'exception du Québec où le français représente la langue de la majorité. Cette définition réduit notre objet d'étude en excluant les communautés anglophones du Québec, quoiqu'elles demeurent en filigrane dans cette étude puisque la Partie VII s'applique également à elles.

Sur quelles bases les francophones vivant en situation minoritaire se définissent-ils comme des étant des communautés? Nous avons retenu une définition la plus englobante possible afin de rendre compte de leurs nombreux champs d'activités. Nous utilisons celle retenue par le Commissariat aux langues officielles dans une étude remontant à 1996 :

La notion de « communauté » est elle-même en train de changer de signification. La notion étroite, géographique, d'un ensemble de personnes vivant dans la même localité fait progressivement place à celle de réseaux d'institutions, d'organisations et d'alliances, auxquels les gens pour la plupart choisissent de participer. Ces réseaux comprennent les infrastructures institutionnelles et organisationnelles à caractère social, politique, culturel et économique. Certains entrent dans la catégorie du secteur public. D'autres sont fondées sur des entreprises du secteur privé (et du secteur coopératif) dirigées à l'échelon local. Ensemble, ces réseaux définissent l'identité de la communauté, ils servent à combler de

nombreux besoins fondamentaux, humains et collectifs, et à soutenir l'épanouissement et le développement de la communauté¹⁴.

Nous concevons donc la communauté de façon très large, c'est-à-dire participant autant du territoire que du réseau associatif et institutionnel¹⁵.

Pour ce qui est des acteurs gouvernementaux, l'analyse porte essentiellement sur le gouvernement fédéral et sur ses institutions afférentes puisque c'est à eux que la Partie VII fait référence et que revient la tâche de la mettre en œuvre. C'est aussi, comme nous le verrons dans les chapitres qui suivent, au plan fédéral que les transformations dans les contextes institutionnels et politiques ont été les plus déterminants pour comprendre l'évolution de la notion de développement communautaire chez les communautés francophones vivant en situation minoritaire. Les paliers provinciaux, régionaux et municipaux ne seront que très peu mobilisés dans le cadre de cette étude, bien qu'ils puissent tous jouer un rôle en matière de développement communautaire.

Au-delà des acteurs communautaires et du gouvernement fédéral, d'autres acteurs s'inscrivent dans le débat sur le développement communautaire. Ces acteurs sont des personnes ou des institutions qui s'engagent dans les débats et qui ont une perspective souvent distincte des instances gouvernementales et du réseau associatif des communautés francophones vivant en situation minoritaire. Nous avons déjà soulevé le Commissariat aux langues officielles et les comités sur les langues officielles. Nous ajoutons à cette liste les tribunaux, qui ont eu à se prononcer sur des enjeux relatifs au développement des communautés.

¹⁴ Commissariat aux langues officielles, *Un tracé pour agir. La mise en œuvre de la partie VII de la Loi sur les langues officielles de 1988*, Ottawa, 1996, p. 10.

¹⁵ Marc L. Johnson et Paule Doucet, *Une vue plus claire : évaluer la vitalité des communautés de langue officielle en situation minoritaire*, Ottawa, Commissariat aux langues officielles, 2006, p. 7.

1.3 Méthodologie

Nous avons élaboré notre méthodologie de façon à pouvoir identifier les différentes représentations du développement communautaire qu'ont chacun des groupes d'acteurs, et afin d'être en mesure de vérifier si elles sont cohérentes au point d'en dégager une théorie commune développement communautaire. Notre méthodologie nous permet également de situer ces représentations dans leur contexte et de repérer certaines tendances.

Nous avons d'abord mené une recherche archivistique afin d'identifier le discours des acteurs impliqués dans le débat sur le développement communautaire. Cette recherche nous a aussi permis de recenser des études qui ont été menées sur la Partie VII de la *Loi sur les langues officielles* par différents acteurs, notamment par les différents comités sur les langues officielles du Parlement¹⁶, par le Commissariat aux langues officielles, par des groupes de travail ayant été constitués à cet effet, par des tribunaux et par des fonctionnaires. Cet exercice a été complété par une recherche dans les sites Internet des différents acteurs afin de retrouver des documents qui n'avaient pas été versés dans les archives.

Suite à cette recension, nous avons décidé qu'il était plus judicieux de retenir un échantillon stratifié représentatif¹⁷ des discours plutôt que de diluer l'analyse en ratissant trop large. Dans le cas du gouvernement fédéral, nous avons retenu des discours clés émanant des principaux ministères ayant des responsabilités claires à l'égard du développement des communautés francophones vivant en situation minoritaire. Pour ce qui est des communautés, nous utiliserons principalement, mais non exclusivement, les discours émanant de la FCFA, qui

¹⁶ Ils sont le comité législatif sur le projet de loi C-72 qui s'est penché sur le projet de loi sur les langues officielles en 1988, le comité mixte permanent de la Chambre des communes et du Sénat sur les langues officielles, ainsi que les deux comités qui lui ont succédé suite à sa restructuration en 2002, les comités permanents sur les langues officielles du Sénat et celui de la Chambre des communes. Nous ajoutons à cette liste les comités qui se sont penchés sur les affaires constitutionnelles pendant cette période, notamment le Comité spécial du Sénat et de la Chambre des communes sur l'Entente constitutionnelle de 1987.

¹⁷ Jean-Pierre Beaud, « L'échantillonnage » dans Benoît Gauthier (dir.), *Recherche sociale : De la problématique à la collecte de données*, Ste-Foy, Presses de l'Université du Québec, 2003, p. 236-237.

agit à titre de « [p]orte-parole national et international des communautés minoritaires de langue française au Canada » et qui « regroupe les douze associations francophones porte-parole provinciales et territoriales, ainsi que huit organismes nationaux représentant divers secteurs d'activités¹⁸. » Quant aux autres acteurs, il était facile d'être plus exhaustifs en raison du fait que nous avons recensés moins de discours émanant de ceux-ci. Nous devons quand même préciser que nous n'avons pas la prétention d'avoir été complètement exhaustifs.

Une fois les discours reconstitués, nous avons procédé à une analyse de leur contenu. Nous avons retenu cette méthode du fait qu'elle est « un ensemble de démarches méthodologiques recourant à des méthodes et des techniques en fonction d'interpréter des documents dans le but de connaître la vie sociale¹⁹. » L'analyse cherchait à identifier le type de discours sur le développement communautaire que mettaient de l'avant les acteurs et de mettre ceux-ci en parallèle afin de les comparer, de voir si ils se font écho, et de déterminer les incidences du contexte sur chacun.

La recension et l'analyse de discours a finalement été complétée par l'élaboration d'une chronologie et d'une périodisation du débat sur le développement communautaire. L'objectif de cette chronologie était d'identifier des éléments de contexte dans lesquels s'inscrivaient les discours des acteurs. Bien que des inventaires semblables aient déjà été entrepris auparavant²⁰, ceux-ci sont généralement dénués des éléments de contexte dont nous avons besoin pour mener à terme notre analyse. La chronologie nous a permis d'observer qu'il y a des jalons dans l'évolution des discours des acteurs et que ceux-ci correspondent à des transformations

¹⁸ FCFA, « Visions et services ». Disponible au <http://www.fcfa.ca/home/index.cfm?id=116#118>.

¹⁹ Paul Sabourin, « L'analyse de contenu » dans Benoît Gauthier (dir.), *op. cit.*, p. 358.

²⁰ Voir, notamment, Linda Cardinal, Stéphane Lang et Anik Sauvé, *Apprendre à travailler autrement : la gouvernance partagée dans le domaine du développement des langues officielles au Canada*, Ottawa, Commissariat aux langues officielles, décembre 2005, 62 p.

importantes des contextes institutionnels et politiques. Ces jalons correspondent aux périodes que nous avons retenues afin de diviser les chapitres de l'étude.

1.4 Apports et limites de l'étude

Cette étude contribue à la réflexion sur les communautés francophones vivant en situation minoritaire principalement d'un point de vue empirique. D'abord, elle sert à comprendre le contexte dans lequel la notion de développement est débattue, ainsi que l'incidence de ce contexte sur les discours des acteurs²¹. Elle permet aussi de constater les rapports de force qui sont à l'œuvre dans le débat. De plus, l'étude précise les représentations que se font les acteurs du développement dans le cadre plus large des débats sur les langues officielles. Ces représentations ne sont que très peu analysées dans le domaine de la recherche sur les communautés minoritaires de langue officielle, bien qu'elles jouent un rôle déterminant dans le débat sur la mise en œuvre de la Partie VII. Finalement, elle contribue aussi à élaborer un corpus de discours portant sur le développement des communautés minoritaires de langue officielle émanant de nombreux groupes d'acteurs. Ce corpus pourrait, à terme, être mis à profit pour mener d'autres études sur ces communautés.

Du point de vue théorique, notre étude mobilise les théories de l'action collective. Nous constatons que ces théories ne sont que rarement utilisées dans le cadre des études sur les communautés francophones vivant en situation minoritaire, alors qu'elles le sont dans l'étude

²¹ Dans un récent article, Stéphane Savard tente d'ailleurs de démontrer l'incidence du contexte politique fédéral sur les relations entre la communauté franco-ontarienne et le gouvernement fédéral. Ce contexte a aussi influencé les conceptions du développement dont se sont dotés les intervenants communautaires. Stéphane Savard, « Pour 'une politique globale, précise, cohérente et définitive de développement': les leaders franco-ontariens et les encadrements politiques fédéraux, 1968-1984 » dans *Politique et Sociétés*, vol. 27, n° 1, 2008, p. 129-155.

d'autres groupes minoritaires au Canada²². Notre étude démontre la richesse de ces théories pour comprendre d'une façon différente comment ces communautés inscrivent leur action dans l'espace public.

Ensuite, il est nécessaire d'apporter une précision à notre démarche. Notre objectif est d'identifier les représentations qui ont eu cours au fil du temps et de déterminer l'incidence du contexte sur celles-ci. De façon ultime, nous démontrons qu'il n'existe pas de théorie définitive du développement des communautés francophones vivant en situation minoritaire. Notre démarche est inductive et interprétative plutôt que métathéorique. Nous ne partons pas d'une définition déjà établie du développement communautaire mais des représentations que les acteurs en ont. Nous ne souhaitons pas non plus proposer de représentations définitives de ce que devrait être le développement communautaire, mais de montrer que celles-ci tirent beaucoup leur sens du contexte dans lequel elles sont élaborées. Toutefois, nous n'excluons en rien la possibilité que des éléments de ces représentations reviennent dans les discours de façon récurrente. En bout de piste, nous souhaitons montrer que toute théorisation de la notion de développement doit aussi s'appuyer sur le contexte par lequel celle-ci s'est façonnée.

Nous devons également faire état de quelques limites inhérentes à notre étude. D'abord, la portée de notre étude est limitée par l'échantillon que nous avons retenu. Nous limitons notre analyse des discours communautaires à ceux émanant de la Fédération des communautés francophones et acadiennes du Canada (FCFA) et des discours gouvernementaux à ceux des instances du gouvernement fédéral. Nous sommes conscients qu'une analyse des discours provenant des associations provinciales représentant les communautés francophones vivant en situation minoritaire aurait pu permettre d'identifier d'autres tendances dans le discours

²² Voir, notamment, Miriam Smith, *A Civil Society? Collective Actors in Canadian Political Life*, Peterborough, Broadview Press, 2005, 224 p.

communautaire. Toutefois, en étant membres de la FCFA, les associations provinciales adhèrent habituellement au discours que cette dernière véhicule.

La même limite vaut autant pour les discours d'autres paliers gouvernementaux, notamment provinciaux et municipaux. Comme ces paliers ne partagent pas les mêmes responsabilités que le gouvernement fédéral, le contenu de leurs discours sur le développement pourrait être d'une nature différente. Leurs préoccupations et leurs priorités d'action pourraient s'avérer distinctes en fonction des variations dans les contextes provinciaux et régionaux.

Une autre limite réside dans la méthodologie que nous avons adoptée. Nous avons choisi d'avoir recours à une analyse des discours produits par les différents groupes d'acteurs et de ne pas mener d'entrevues avec ces mêmes acteurs. Nous considérons que les discours que nous avons colligés sont suffisamment riches pour mener une analyse approfondie des représentations du développement sans avoir à les compléter par des entretiens. Il demeure que des entretiens avec des acteurs impliqués dans le développement des communautés francophones vivant en situation minoritaire auraient pu apporter un éclairage différent sur le débat.

Une dernière limite découle également de la méthodologie et de l'organisation de la démonstration. La présentation que nous faisons de l'élaboration des représentations du développement des acteurs peut paraître statique, du fait que nous étudions chaque acteur individuellement. Toutefois, ces représentations s'élaborent de façon dynamique. Tous les acteurs participent du même contexte discursif et, de par les relations qu'ils entretiennent entre eux, leurs discours peuvent avoir une incidence sur ceux des autres. Bien que ce ne soit pas notre objet d'étude principal, nous essaierons de rendre compte de cette relation dynamique entre les discours des acteurs.

1.5 Organisation de la démonstration

Deux dimensions orientent notre démonstration. D'abord, par l'analyse des discours émanant des instances gouvernementales, des communautés francophones vivant en situation minoritaire et des autres groupes d'acteurs, l'étude détermine les représentations de la notion de développement qu'ont ceux-ci et cherche à voir comment s'échafaude une compréhension du développement communautaire en milieu minoritaire susceptible de guider l'action au sein des communautés francophones selon les contextes. Quant aux cadres théoriques adoptés, ils permettent d'aborder la question en nous penchant sur les institutions, sur les relations entre la société civile et les institutions puis entre les acteurs, et sur l'effet structurant des institutions sur les représentations.

Le premier chapitre constitue la revue de la littérature. Elle permet de situer le contexte dans lequel nous avons élaboré notre question de recherche. Elle rend compte de l'étude de la notion de développement dans le milieu universitaire, selon les périodes du débat que nous avons déjà identifiées. Ensuite, les cadres théoriques et la méthodologie nous amènent à organiser notre démonstration chronologiquement. Chaque chapitre représente une période distincte de l'évolution du concept de développement. Chacun s'amorce par une synthèse des jalons dans cette évolution. Ainsi, le deuxième chapitre porte sur la période de 1969 à 1987. Il rend compte des représentations du développement des communautés francophones vivant en situation minoritaire, en partant de l'introduction de la première *Loi sur les langues officielles* en 1969 et en s'arrêtant à l'*Entente constitutionnelle de 1987*, en passant par la création de la Fédération des francophones hors-Québec et l'adoption de la *Charte canadienne des droits et libertés*. Le chapitre suivant étudie la période de 1988 à 1992. Il part des débats sur le développement entourant l'adoption de la *Loi sur les langues officielles* de 1988 et de la Partie VII. Ce jalon dans la vie politique des communautés francophones vivant en situation minoritaire ne représente

qu'une victoire de courte durée, puisque nous observons une période moins féconde du débat, malgré les nouvelles dispositions encourageant le gouvernement fédéral à s'engager dans le développement et l'épanouissement de ces communautés. Cette période correspond aux agitations constitutionnelles qui ont eu lieu à la fin des années quatre-vingt et au début des années quatre-vingt-dix. Le gouvernement annonce, quelques années plus tard, une série d'initiatives, notamment les Ententes Canada-communautés. Ce réveil, que nous situons en 1993, constitue le point de départ du quatrième chapitre. Au-delà de ces nouvelles initiatives, cette période s'étend jusqu'en 2004. Elle est marquée par des transformations gouvernementales qui modifient les rapports qu'entretiennent le gouvernement fédéral et la société civile, notamment les communautés francophones vivant en situation minoritaire. La période couverte par ce chapitre s'échelonne jusqu'à l'adoption du projet de loi S-3 amendant la *Loi sur les langues officielles* en 2005, qui constitue le point de départ du dernier chapitre. Ce dernier fait état de l'évolution du débat depuis que les nouveaux paramètres de la Partie VII sont en vigueur.

Chapitre 1 – La recherche universitaire : État des lieux et questionnements

Une recension des écrits portant sur divers aspects de la vie politique des communautés francophones vivant en situation minoritaire permettra de situer davantage notre préoccupation envers leur développement. Elle illustrera comment la question du développement en est venue à occuper une place aussi centrale dans le débat sur les langues officielles au sein de la communauté universitaire. Les chercheurs s'inscrivent dans ce débat au sein de leurs disciplines respectives, mais aussi dans des perspectives multidisciplinaires. Ils peuvent mener des recherches autant pour le gouvernement fédéral que pour les associations représentatives des communautés, ainsi que dans le cadre de leurs charges universitaires. Si la teneur de leurs écrits correspond aux périodes que nous avons identifiées dans le discours des autres acteurs, nous notons une absence de réflexivité sur l'incidence du contexte dans ceux-ci ainsi qu'une tendance chez les chercheurs à adopter une perspective anhistorique. Cette recension nous permettra de mieux justifier notre préoccupation pour une étude portant sur l'incidence du contexte sur la compréhension du développement communautaire.

1. Émergence du débat sur le développement

L'adoption de la *Loi sur les langues officielles* en 1969 s'inscrivait dans la foulée de la Commission sur le bilinguisme et le biculturalisme, créée quelques années plus tôt. Elle déclarait officiellement l'anglais et le français comme langues officielles du Canada. Parmi les mesures qu'elle contenait, il est essentiel de mentionner le Commissariat aux langues officielles, créé afin de s'assurer du respect de la loi¹. Toutefois, nulle part le mot « développement » n'apparaît-il dans la loi.

¹ Canada, *Loi sur les langues officielles* (1969), article 25.

Malgré tout, le Secrétariat d'État a créé, en 1969, le Programme des langues officielles. Dans une étude de 1977, René-Jean Ravault note que certaines initiatives s'inscrivant dans ce programme ont été mises sur pied afin de contribuer au développement des communautés minoritaires de langue officielle. Cette étude avait justement été commandée par la Direction des groupes minoritaires de langue officielle du Secrétariat d'État « afin de contribuer à la préparation de son plan quinquennal (1978-1983) de développement des minorités de langue officielle² ». Les initiatives desquelles Ravault fait état couvrent une variété importante de domaines, tout en gardant en tête leur influence sur le développement des communautés : les problématiques pratiques et théoriques liées à l'évolution des programmes, les relations avec les organisations communautaires, l'impact des activités culturelles, l'action dans les domaines politiques et socioéconomiques, et de nombreux autres.

En analysant les programmes que la Direction a institués entre 1968 et 1976, Ravault suggère que cette dernière s'inspirait largement de l'idéologie de développement et de participation. Il emprunte cette idée à Marcel Rioux, qui écrit, à l'époque, que la « notion même de développement n'a plus ce sens exclusivement économique qu'il avait acquis au temps du capitalisme triomphant. [...] il [faut] planifier le développement socio-économique et instaurer une démocratie de participation³. » Rioux propose une approche plus politique de l'idée du développement qui semble inspirer l'étude de Ravault. Il explique, notamment, que les principaux programmes du Secrétariat d'État s'inscrivent dans « un esprit de développement communautaire et de promotion sociale⁴ ». Toutefois, Ravault offre une définition du

² René-Jean Ravault, *La francophonie clandestine ou : De l'aide du Secrétariat d'État aux communautés francophones hors-Québec de 1968 à 1976*. Rapport présenté à la Direction des groupes minoritaires de langue officielle du Secrétariat d'État, juin 1977, p. 1.

³ Marcel Rioux, « Sur l'évolution des idéologies au Québec » dans *Revue de l'Institut de Sociologie*, n° 1, 1968, p. 123-124, cité par René-Jean Ravault, *Ibid.*, p. 148.

⁴ René-Jean Ravault, *Ibid.*, p. 90.

développement communautaire qu'il emprunte au *Canadian Welfare Council* et qui, selon lui, a influencé l'orientation des programmes du gouvernement canadien. Cette définition précise que le développement est

[a] process aimed at promoting citizen participation in social affairs, developing people's awareness of problems, enabling them to define their needs in relation to the total environment, making possible their enlightened choice among various options and channelling the results into effective action for social change.⁵

Cette définition, qui adhère à l'idée selon laquelle le développement passe par l'action collective en vue de mener des changements sociaux, en plus des bases idéologiques des interventions du Secrétariat d'État, confirme la représentation politisée du développement qui circule à l'époque.

Mais, il n'y a pas que la participation qui suscite le développement. Raymond Breton fait le lien entre la notion de complétude institutionnelle et le développement des communautés. D'ailleurs, la FCFA fait toujours référence à ce concept dans ses préoccupations actuelles, comme en témoignent de récents documents⁶. Breton utilisait le concept de complétude institutionnelle dès 1963, en évaluant la capacité des communautés ethnoculturelles à intégrer les nouveaux immigrants et les effets d'un réseau institutionnel sur leurs relations interpersonnelles⁷. La complétude institutionnelle « se réfère d'abord à l'éventail des secteurs d'activités organisés au sein de la collectivité, et non pas au nombre comme tel d'organisations. Une communauté dont le système institutionnel est global en est une où l'on peut y naître, vivre et mourir⁸. » Dès

⁵ *Ibid.*, p. 91.

⁶ Voir, notamment, Fédération des communautés francophones et acadienne du Canada, *Complétude institutionnelle et vitalité. Vers le renouvellement de la stratégie gouvernementale d'appui au développement des communautés francophones et acadienne*, notes pour une allocution de Marielle Beaulieu, directrice générale de la FCFA du Canada au Comité permanent des langues officielle, 12 décembre 2006. Disponible au http://www.fcfa.ca/media_uploads/pdf/421.pdf.

⁷ Raymond Breton, « Institutional Completeness of Ethnic Communities and the Personal Relations of Immigrants » dans *The American Journal of Sociology*, vol. 70, n° 2, septembre, 1964, p. 193-205.

⁸ Raymond Breton, « Les institutions et les réseaux d'organisations des communautés ethnoculturelles » dans Fédération des francophones hors Québec, *État de la recherche sur les communautés francophones hors Québec. Actes du premier colloque national des chercheurs*, Ottawa, Fédération des francophones hors Québec, 1984, p. 9

lors, pour Breton, la « vitalité d'une communauté fait donc référence au degré et à la qualité du fonctionnement de son organisation sociale⁹. » Bref, il y a une corrélation entre la vitalité et le développement d'un réseau institutionnel, ce qui constitue en soi une façon de se représenter le développement communautaire.

Breton a fait part de ses observations sur la complétude institutionnelle au sein des communautés francophones vivant en situation minoritaire dans le cadre d'un colloque organisé par la Fédération des francophones hors Québec (FFHQ) portant sur l'état de la recherche sur ces communautés¹⁰. D'autres chercheurs ont partagé leurs conceptions du développement par la même occasion. Jean Lapointe a présenté ce qui, selon lui, devrait constituer des indices de développement des communautés. Pour lui cette notion renvoie à la « capacité de la communauté à agir et à réagir face aux changements sociaux de toutes sortes¹¹ » et elle se mesure par une série d'indicateurs : le nombre d'événements et de réunions que la communauté tient, la participation à ses événements, le nombre de ces événements qui sont organisés par la communauté, la présence de liens informels, l'appel aux réseaux en temps de crise, la stabilité des structures décisionnelles et l'engagement à l'égard des intérêts de la communauté. Plus ces indices sont positifs, meilleure est la vitalité de la communauté. Le développement passe alors par l'amélioration de ces indices. Si cette conception est moins politisée, elle démontre déjà une préoccupation quant à la mesure de la vitalité des communautés. Cette préoccupation reviendra dans les périodes suivantes, durant lesquelles la gestion axée sur les résultats nécessitera des indicateurs de développement pour mesurer l'impact des interventions gouvernementales.

⁹ *Ibid.*, p. 6.

¹⁰ *Ibid.*, p. 4-19.

¹¹ Jean Lapointe, « Les indices de développement des communautés » dans Fédération des francophones hors Québec, *État de la recherche...*, op. cit., p. 30.

2. Effets de l'institutionnalisation du développement sur le milieu de la recherche

Dans leurs premières interventions dans le débat sur le développement communautaire, les chercheurs tentent de mettre au jour une façon d'aborder le développement dans le cadre des initiatives fédérales. Le développement doit susciter l'action collective et la création d'institutions. Il doit aussi être étudié de façon à pouvoir le mesurer adéquatement. Toutefois, bien que ses préoccupations ne disparaissent pas, l'institutionnalisation du développement amène les chercheurs à aborder de nouvelles questions.

La première étape de cette institutionnalisation est l'enchâssement de la *Charte canadienne des droits et libertés*¹² dans la Constitution canadienne en 1982. Ses articles 16 à 23 confèrent aux individus utilisant une langue officielle en milieu minoritaire un ensemble de droits dans les domaines judiciaire, législatif et scolaire. Comme l'a soulignée Linda Cardinal, « la Charte a servi à cadrer le débat public sur les langues officielles¹³ », et a eu un effet sur le discours des organisations représentatives des communautés francophones vivant en situation minoritaire. Leurs discours « devient peu à peu dominé par l'idée selon laquelle les droits linguistiques sont des droits fondamentaux¹⁴. » Cardinal suggère aussi qu'en « subordonnant son discours à celui des droits, la FCFA [Fédération des communautés francophones et acadienne du Canada¹⁵] laisse graduellement tomber son projet d'une société francophone pour faire valoir l'idée selon laquelle la dualité linguistique constitue une valeur fondamentale de la société canadienne¹⁶. » En somme, bien que la Charte ait présenté aux communautés une structure

¹² Ministère de la Justice, *Charte canadienne des droits et libertés*. Disponible au <http://lois.justice.gc.ca/fr/charte/index.html>.

¹³ Linda Cardinal, « La Charte canadienne des droits et libertés et la juridisation du débat linguistique au Canada : bilan et enjeux », Communication présentée à l'Association allemande d'études canadiennes, Grainau, Allemagne, 16-19 juin 2007, p. 13.

¹⁴ *Ibid.*, p. 14

¹⁵ La Fédération des francophones hors Québec a changé son nom pour la Fédération des communautés francophones et acadienne du Canada en 1991.

¹⁶ Linda Cardinal, « La Charte canadienne... », *op. cit.*, p. 15.

d'opportunités qui leur paraissait favorable, elle a aussi eu un effet structurant sur les discours qu'elles tenaient.

Toutefois, l'institutionnalisation du débat sur le développement s'est concrétisée avec les négociations constitutionnelles qui se sont tenues entre 1987 et 1992 ainsi qu'avec l'adoption de la *Loi sur les langues officielles* et de sa Partie VII en 1988. Suivant l'enchâssement de la *Charte canadienne des droits et libertés* dans la *Loi constitutionnelle de 1982*, les communautés francophones vivant en situation minoritaire sont devenus, en empruntant une expression utilisée par Alan Cairns, un « groupe de la Charte » (*Charter group*), c'est-à-dire une communauté ayant des droits constitutionnels explicitement mentionnés. Comme les communautés francophones ne voulaient pas que leur sort soit exclusivement entre les mains de gouvernements qui ont déjà ignoré, oublié, voire réduit leurs droits, leur nouveau statut a aussi généré des attentes en matière de représentation, particulièrement en ce qui a trait à leur participation lors de futures négociations constitutionnelles. Elles s'attendaient dès lors à être consultées avant la conclusion d'une entente constitutionnelle, comme celle de 1987 au lac Meech, ce qui ne fut pas le cas¹⁷.

Les communautés francophones vivant en situation minoritaire ont soulevé des inquiétudes quant au contenu de cet accord, que nous présenterons dans le chapitre suivant. Il faut toutefois noter que le projet de loi C-72, qui remplaçait la *Loi sur les langues officielles* de 1969, a été déposé le 25 juin 1987, soit quelques jours après la signature de la version finale de l'*Entente constitutionnelle de 1987*¹⁸. La Partie VII du projet de loi représentait une réponse aux deux inquiétudes des communautés francophones vivant en situation minoritaire : elle octroyait au gouvernement fédéral un devoir de promotion de la dualité linguistique et elle faisait

¹⁷ Alan Cairns, « Citizens (Outsiders) and Government (Insiders) in Constitution Making: The Case of Meech Lake » dans *Canadian Public Policy*, vol. 14, septembre 1988, supplément : *The Meech Lake Accord*, p. S128-S129.

¹⁸ Le projet de loi C-72 a été déposé 22 jours après la signature, le 3 juin 1987, de la version finale de l'*Entente constitutionnelle de 1987*.

explicitement référence aux communautés plutôt qu'aux individus qui les constituent. Le ministre de la Justice à l'époque, Ray Hnatyshyn, est même allé jusqu'à dire que la Partie VII « complète l'engagement que l'on trouve dans l'Accord constitutionnel du lac Meech et qui a trait à la dualité linguistique¹⁹. » De plus, en faisant état de l'engagement du gouvernement fédéral à l'égard du développement des communautés, la Partie VII vient compléter l'institutionnalisation du débat sur le développement.

Très tôt, des commentateurs se sont prononcés sur le sens et la portée à donner à la Partie VII. Dans une étude réalisée en 1991, Michel Bastarache et Andréa Ouellet ont étudié cette partie en analysant la portée que devait y donner le gouvernement fédéral. Ils considèrent que « c'est dans la nouvelle partie de la Loi, qui porte sur la promotion des langues officielles, que l'on aura le plus de difficulté à définir les droits nouveaux et les obligations correspondantes²⁰. » Leur travail consiste essentiellement à déterminer si cette partie était déclaratoire, comme le prétendaient certains ministres, ou si elle était exécutoire, ce qui entraînerait, pour le gouvernement fédéral, une obligation d'agir.

Ils concluent que le langage utilisé dans la Partie VII de la *Loi sur les langues officielles* la rend « génératrice de droits et d'obligations exécutoires²¹. » Selon eux, le Secrétariat d'État a une « obligation légale d'agir, de façon discrétionnaire, en vue de réaliser l'obligation de coordination et de promotion de la Partie VII de la Loi²². » Ils notent aussi que l'obligation découle du vocabulaire utilisé dans le libellé de l'article 41. En s'appuyant sur la jurisprudence et les définitions qui ont cours, ils précisent que « [l']engagement est exécutoire en lui-même,

¹⁹ Ray Hnatyshyn, *Témoignages. Comité législatif sur le projet de loi C-72*, fascicule n° 1, p. 18.

²⁰ Michel Bastarache et Andréa Ouellet, *La portée juridique de la Partie VII de la Loi sur les langues officielles du Canada*, septembre 1991, p. 5.

²¹ *Ibid.*, p. 35.

²² *Ibid.*, p. 33.

indépendamment de la mesure à laquelle il donnera vie²³. » Il en résulte que le gouvernement doit assumer de nouvelles responsabilités et « que ce nouvel engagement pourrait justifier de nouvelles demandes de la part des minorités linguistiques qui insisteraient sur ‘l’avancement’ du principe d’égalité²⁴. » Ainsi, « l’article 41 paraît répondre aux aspirations de plusieurs groupes minoritaires hors-Québec²⁵. » Sans parler explicitement de développement dans leur travail, les auteurs suggèrent que celui-ci correspond à une quête d’égalité, à laquelle doit participer le gouvernement fédéral en raison de son obligation d’agir en ce sens inscrite à l’article 41. Ainsi, ils confèrent une portée juridique à l’idée de développement à la différence de la période précédente où l’on s’interrogeait davantage sur la question en termes politiques.

Toutefois, les études portant sur la Partie VII durant cette période sont peu nombreuses. Dans leur *État de la recherche sur les communautés francophones hors Québec 1980-1990*, Cardinal, Lapointe et Thériault ne font que furtivement référence aux nouvelles dispositions qui se trouvent dans la Partie VII de la *Loi sur les langues officielles*²⁶. De plus, aucun des textes retenus dans leur bibliographie ne fait explicitement mention de la Partie VII ou de la loi en général, à l’exception d’un document émanant du Secrétariat d’État²⁷. Néanmoins, les auteurs font état de la réflexion sur la notion de développement qui s’est effectuée durant cette période, en précisant que cette notion fait partie des préoccupations des analystes. Ils associent le développement à l’autonomie, comme le font de nombreux acteurs et la définissent comme étant autant « une réalité sociologique devant permettre de comprendre la vie effective des communautés qu’un projet

²³ *Ibid.*, p. 21.

²⁴ *Ibid.*, p. 25.

²⁵ *Ibid.*, p. 28.

²⁶ Linda Cardinal, Jean Lapointe et J.-Yvon Thériault, *État de la recherche sur les communautés francophones hors Québec 1980-1990*, Ottawa, Centre de recherche en civilisation canadienne-française, 1994, p. 32-33.

²⁷ La bibliographie se retrouve dans les pages 129 à 198. Ce constat ne découle que d’une observation des titres des textes retenus.

politique visant à solidifier les assises institutionnelles des collectivités francophones²⁸. » Ils proposent « de jeter un nouveau regard sur les moyens visant à encourager l'autonomie de la francophonie hors Québec²⁹. » Mais cette autonomie ne doit pas pour autant se transformer en autarcie. Elle « sera toujours un compromis entre la capacité organisationnelle du groupe et son appartenance à la société globale (canadienne, nord-américaine, occidentale)³⁰. » Ils ajoutent que « la visée participative et émancipatrice propre aux approches du pouvoir organisationnel et des rapports de pouvoir³¹ » et qui caractérise l'autonomie apparaît « comme une réalité toujours en train de se former, dans la mesure où les groupes et les individus 'responsables' prennent leur place dans l'espace public³². » Cette façon de percevoir le développement ouvre un nouveau champ de recherche sur les communautés francophones vivant en situation minoritaire qui se présente « comme une étude de leur représentation et de leurs pratiques d'autonomie individuelle et collective³³. »

Les auteurs lancent aussi une mise en garde. Avec la juridisation du débat sur les langues officielles, ils observent que le « discours du droit s'est substitué à un discours plus communautaire, de type 'développement global'³⁴ » et que la recherche d'une « véritable politique de développement des communautés³⁵ » a été délaissée. D'ailleurs, une étude, qui remonte à 1994³⁶, porte sur le discours des associations communautaires en milieu minoritaire. Les auteurs y démontrent que « la communauté minoritaire francophone a continuellement aspiré au contrôle

²⁸ Linda Cardinal, Jean Lapointe et J.-Yvon Thériault, *op. cit.*, p. 110.

²⁹ *Ibid.*, p. 129.

³⁰ *Idem.*

³¹ *Ibid.*, p. 130.

³² *Idem.*

³³ *Idem.*

³⁴ *Ibid.*, p. 123.

³⁵ *Idem.*

³⁶ Linda Cardinal *et. al.*, *L'épanouissement des communautés de langue officielle : La perspective de leurs associations communautaires*, Ottawa, Ministère des Approvisionnements et Services Canada, 1994. Nous intégrons cette étude de 1994 dans cette période puisque les discours analysés s'échelonnent de 1985 à 1992 inclusivement.

de ses institutions et cherche à obtenir un statut de partenaire qui la placerait sur un pied d'égalité avec la société majoritaire anglophone³⁷. » Les associations communautaires considèrent qu'une façon d'y parvenir est d'être intégrées dans les institutions fédérales pour réaliser un idéal d'autonomie. Dans ce contexte la « notion de développement sociétal englobe tous les domaines de l'activité sociale. [...] Elle est une idée qui insuffle, au sein de la communauté, une direction, un sens, une vision³⁸. » Cette vision tend à se refléter dans les discours, comme les auteurs le soulignent dans leur conclusion.

Ces discours, de même que les modalités d'intervention qu'ils commandent, laissent apparaître les grandes orientations de développement de la francophonie en milieu minoritaire et ses perspectives d'avenir. En somme, les notions d'espace, de prise en charge et de partenariat font dorénavant partie du vocabulaire de la francophonie en milieu minoritaire, qui tente ainsi de rompre avec une attitude de repli³⁹.

Ce que les auteurs observent dans ces deux derniers rapports, c'est effectivement une transformation du discours, mais sans faire référence aux transformations contextuelles qui s'opèrent dans le débat et qui peuvent expliquer que les représentations du développement ne sont plus les mêmes d'une période à l'autre. Notre perspective historique nous permet de suggérer des raisons pour lesquelles ces transformations s'opèrent, ce que la littérature sur le développement communautaire n'a toujours pas entrepris.

3. La recherche universitaire et les transformations gouvernementales

Suite à l'élection du Parti libéral du Canada au niveau fédéral en 1993, les préoccupations d'ordre constitutionnel sont laissées de côté. S'amorce plutôt une période de rationalisation des

³⁷ *Ibid.*, p. 72.

³⁸ *Ibid.*, p. 65.

³⁹ *Ibid.*, p. 74.

activités gouvernementales afin d'assainir les finances publiques. Cette nouvelle direction est marquée par des transformations gouvernementales importantes qui ont un effet sur le débat sur le développement. Les recherches en milieu universitaire durant cette période sont de deux ordres. D'abord, dans une perspective plus pratique, les chercheurs observent la façon avec laquelle le gouvernement fédéral s'acquitte de ses responsabilités en matière de développement et met en œuvre les engagements qui sont énoncés dans la Partie VII de la *Loi sur les langues officielles*. Ensuite, dans une perspective plus théorique, ils cherchent à baliser la teneur du débat sur le développement en cherchant à en définir les dimensions.

3.1 La mise en œuvre de la Partie VII de la Loi sur les langues officielles

Parmi les études menées par le milieu universitaire sur la mise en œuvre de la Partie VII de la *Loi sur les langues officielles*, deux rapports préparés pour le gouvernement fédéral ont fait date dans le débat sur les langues officielles. *Collectivités minoritaires de langues officielles : Promouvoir un objectif gouvernemental* (rapport Savoie) a été rédigé à l'intention du ministère du Patrimoine canadien, du Secrétariat du Conseil du Trésor et du Bureau du Conseil privé en 1998. Le second rapport, *Maintenir le cap : La dualité linguistique au défi des transformations gouvernementales* (rapport Fontaine) a été présenté au Conseil du Trésor en 1999. Dans le cas de ce second rapport, notons que son origine remonte à une recommandation du Commissariat aux langues officielles qui avait recommandé que le gouvernement fédéral

établitse [...] un groupe de travail sur les langues officielles chargé d'élaborer les stratégies, les politiques et les critères nécessaires pour que tous les ministères [...] reconnaissent et appliquent intégralement la Loi sur les langues officielles – notamment mais pas exclusivement la Partie

VII – et le Règlement sur les langues officielles dans la nouvelle administration fédérale en évolution⁴⁰ [...]

La création de ce groupe de travail représente une occasion où des acteurs se sont activement interpellés sur une question. Le Commissariat a fait une recommandation à laquelle le gouvernement fédéral a répondu en créant un groupe de travail constitué de divers intervenants et experts sur cette question.

Essentiellement, ces deux rapports abordent les mêmes thèmes tout en se complétant principalement sur deux aspects : la concertation et la mise en œuvre. D'abord, les deux s'entendent pour favoriser « l'adoption d'une 'approche coordonnée' pour la promotion du développement des groupes linguistiques minoritaires⁴¹ » et que l'« établissement d'un processus de consultation efficace de ces communautés constitue [...] un élément indispensable de toute démarche fédérale⁴² ». Toutefois, cette concertation est plutôt difficile parce que « l'univers des objectifs gouvernementaux est rarement clair, bien ordonné et hautement prévisible⁴³ » et que « les gestionnaires du gouvernement sont aux prises avec une surcharge d'objectifs de portée générale⁴⁴. » Quand vient le temps de mettre en œuvre l'engagement du gouvernement fédéral d'appuyer le développement des communautés minoritaires, « la loi ne définit pas la portée de cet objectif ni le rôle précis que doit assumer le gouvernement fédéral dans sa réalisation⁴⁵. » Savoie observe d'ailleurs « un niveau remarquable d'incompréhension

⁴⁰ Commissariat aux langues officielles, *Les effets des transformations du gouvernement sur le programme des langues officielles du Canada*, mars 1998, disponible au http://www.ocol-clo.gc.ca/html/stu_etu_031998_f.php.

⁴¹ Donald J. Savoie, *Collectivités minoritaires de langues officielles : promouvoir un objectif gouvernemental*, rapport préparé à la demande du ministre du Patrimoine canadien, du Secrétariat du Conseil du Trésor et du Bureau du Conseil privé, novembre 1998, p. 5.

⁴² Groupe de travail sur les transformations gouvernementales et les langues officielles, *Maintenir le cap : la dualité linguistique au défi des transformations gouvernementales*, rapport préparé à l'intention du président du Conseil du Trésor, janvier 1999, p. 35.

⁴³ Donald J. Savoie, *op. cit.*, p. 4.

⁴⁴ *Ibid.*, p. 44.

⁴⁵ *Ibid.*, p. 40.

chez les cadres supérieurs fédéraux de la Partie VII⁴⁶. » En somme, ces rapports suggèrent que l'on veille à améliorer les processus de concertation sur l'enjeu du développement communautaire et que celui-ci doit s'inscrire dans une approche multidisciplinaire et globale⁴⁷.

Les deux rapports en profitent aussi pour critiquer la mise en œuvre de la Partie VII de la *Loi sur les langues officielles*. Dans le rapport Fontaine, le groupe de travail « reproche au financement de projets le poids des formalités qu'il comporte⁴⁸ » et ajoute « que ce type de financement a pour effet de détourner les organismes de leur mission de centre de ralliement et de chef de file des communautés⁴⁹. » Savoie souligne d'ailleurs que le « fait d'appuyer des projets de toutes sortes peut servir à contourner l'examen des questions importantes, dont celle de déterminer le véritable rôle du gouvernement fédéral dans la promotion de l'épanouissement⁵⁰ ». Entre temps, pour les communautés francophones vivant en situation minoritaire « l'enjeu est clair – il s'agit de survivre : résister à l'assimilation et promouvoir l'épanouissement de collectivités fortes et vivantes⁵¹. » Ainsi, le développement communautaire nécessite que soit sensibilisée « pleinement l'administration fédérale à ses responsabilités en matière de langues officielles⁵² » et que « presque tous les ministères et organismes du gouvernement fédéral [contribuent] directement aux stratégies afin d'en assurer la réussite⁵³. »

Au même moment, une intervention importante dans le débat sur le développement des communautés et la mise en œuvre de la Partie VII a été celle du sénateur Jean-Maurice Simard⁵⁴. Dans un imposant rapport qu'il a déposé au Sénat, il fait le tour de la question de l'intervention

⁴⁶ *Ibid.*, p. 45.

⁴⁷ *Ibid.*, p. 49.

⁴⁸ Groupe de travail sur les transformations gouvernementales et les langues officielles, *op. cit.*, p. 36.

⁴⁹ *Idem.*

⁵⁰ Donald J. Savoie, *op. cit.*, p. 42.

⁵¹ *Ibid.*, p. 53.

⁵² Groupe de travail sur les transformations gouvernementales et les langues officielles, *op. cit.*, p. 41.

⁵³ Donald J. Savoie, *op. cit.*, p. 55.

⁵⁴ Bien que le sénateur Simard ne fasse pas, à proprement dit, partie de la communauté universitaire, nous présentons ici son étude car elle a été à l'origine de nombreux débats.

gouvernementale dans le développement et l'épanouissement des communautés francophones vivant en situation minoritaire. Il serait beaucoup trop long d'en faire une synthèse complète ici ; nous nous limitons qu'à quelques grandes lignes.

D'abord, pour le sénateur Simard, les dispositions de la Partie VII « créent pour l'État canadien une obligation positive d'agir avec célérité de manière à en réaliser l'objet⁵⁵. » Il considère que le gouvernement fédéral doit réaliser cette obligation dans toute la mesure de ses possibilités, ce qui réfère « à son pouvoir de légiférer, à chacun de ses programmes, à son pouvoir de dépenser, à ses ressources aussi bien qu'à l'exercice de son influence⁵⁶. » Un coup de cœur se fait attendre puisqu'il observe un écart marqué entre les obligations du gouvernement fédéral et « les efforts réels beaucoup trop modestes qui ont été consentis par les gouvernements successifs à tous les niveaux ainsi que les résultats tardifs nettement insuffisants qui ont été atteints⁵⁷. »

Il est clair, pour le sénateur Simard, que la pleine mise en œuvre de la Partie VII aurait des répercussions favorables sur le développement et l'épanouissement des communautés francophones vivant en situation minoritaire. Pour lui, la communauté des francophones

est ce quelque part où fleurissent leur personnalité et leurs passions, où s'articule leur droit de parole individuel et collectif, où se moussent leur identité culturelle, où se consolide leur centre de gravité et où leur droit d'existence est non seulement confirmé mais célébré⁵⁸.

L'action du gouvernement permettrait d'influencer les indices de développement d'une communauté viable et idéale, qu'il résume ainsi :

⁵⁵ Jean-Maurice Simard, *De la coupe aux lèvres : un coup de cœur se fait attendre. Le développement et l'épanouissement des communautés francophones et acadiennes : Une responsabilité fondamentale du Canada*, Ottawa, novembre 1999, p. x.

⁵⁶ *Ibid.*, p. 23.

⁵⁷ *Ibid.*, p. 1.

⁵⁸ *Ibid.*, p. xii.

En somme, la communauté idéale profite d'une masse critique suffisamment imposante pour servir de pôle d'attraction et de système d'intégration de ses membres tout en leur transmettant une identité claire et une fierté à l'épreuve des soubresauts émanant de la majorité. Elle sait se faire reconnaître à sa juste valeur par la majorité tout en contribuant à façonner l'identité collective de celle-ci. Elle possède les moyens de ses convictions, soit les infrastructures organisationnelles et les ressources nécessaires pour assurer son épanouissement⁵⁹.

Cet extrait nous permet de constater que le sénateur Simard adhère à une conception globale du développement qui intègre la dimension juridique et bureaucratique⁶⁰.

Un dernier rapport doit être mentionné. Dans une étude menée en 2001, Robert Asselin se demande si la mise en œuvre de la Partie VII correspond aux intentions qu'avait le législateur en 1988. Il y précise que dans la Partie VII, « le législateur ne se limitait pas à une déclaration d'intentions, mais créait une obligation positive pour le gouvernement fédéral d'agir⁶¹ », malgré le fait que le Procureur général du Canada ait stipulé qu'« on ne saurait trouver dans la partie VII de la LLO [Loi sur les langues officielles] une obligation pour le gouvernement fédéral de toujours prendre les mesures favorisant le plus l'épanouissement et le développement des communautés minoritaires [...] Il s'agit essentiellement d'un engagement de nature politique⁶². » Ses observations, qui portent sur le cadre législatif et juridique ainsi que sur les interventions gouvernementales, le portent à conclure qu'il est « difficile d'affirmer avec certitude si le gouvernement fédéral a rendu justice aux intentions exprimées par le législateur en 1988⁶³. »

⁵⁹ *Ibid.*, p. 35.

⁶⁰ Cette synthèse ne rend pas justice à l'ampleur de la réflexion qui se retrouve dans le rapport. Nous tenons à souligner que ce rapport interpelle plusieurs acteurs dans le débat. Sa conception du développement se construit sur la base des lacunes qu'il observe chez les autres acteurs. Le sénateur Simard accuse le gouvernement fédéral d'être responsable de l'affaiblissement des communautés, regrette que les organismes porte-parole des communautés diffusent un discours aseptisé, souhaite que le Commissariat aux langues officielles soit plus robuste et rigoureux et aurait voulu que les rapports Savoie et Fontaine aillent plus loin dans leurs recommandations. Une lecture et une analyse plus approfondie du rapport Simard s'impose.

⁶¹ Robert Asselin, *L'article 41 de la Loi sur les langues officielles : portée, évolution et régime d'application*. Ottawa, Bibliothèque du Parlement – Service d'information et de recherches parlementaires, 2001. Disponible au <http://www.parl.gc.ca/information/library/PRBpubs/prb019-f.htm>.

⁶² *Canada (Commissaire aux langues officielles) c. Canada (Ministère de la Justice)*.

⁶³ Robert Asselin, *op. cit.*

Ces quelques rapports font état du lien intrinsèque qui existe entre la mise en œuvre de la Partie VII de la *Loi sur les langues officielles* et le développement des communautés francophones vivant en situation minoritaire. Il démontre bien aussi l'incidence que peut avoir le contexte sur les interventions des chercheurs. Les interventions font plus systématiquement référence à la Partie VII depuis que le gouvernement fédéral développe des initiatives visant sa mise en œuvre. Asselin note d'ailleurs que la première intervention du gouvernement fédéral allant dans ce sens est l'adoption d'un cadre de responsabilisation ministérielle en 1994, participant du mouvement de transformations gouvernementales qui s'amorçait. Ainsi, les interventions des chercheurs dans le débat sur le développement passent désormais par l'étude de la mise en œuvre de la Partie VII.

3.2 Apports théoriques au débat sur le développement communautaire

Le débat sur le développement communautaire s'articule désormais à partir de plusieurs notions théoriques, dont celle de la vitalité, de la complétude institutionnelle, de la gouvernance communautaire et de la juridisation. Ces concepts, qui sont repris par le gouvernement fédéral dans le cadre de sa mise en œuvre de la Partie VII, ont fait l'objet de nombreuses études qui cherchent à en préciser le sens et l'utilisation.

La vitalité est l'un des concepts qui revient le plus souvent dans la littérature sur le développement communautaire. Le développement et la vitalité sont souvent associés, voire confondus, dans les discours des organisations et des gouvernements. Si la vitalité a pris du galon au sein du gouvernement, c'est qu'elle est utilisée pour développer des indicateurs permettant de mesurer les effets des actions gouvernementales en matière de développement

communautaire. Le besoin de mesurer ces effets découle dorénavant du nouveau type de gestion axé sur les résultats auquel adhère l'administration fédérale.

La question de la vitalité a fait l'objet d'un colloque en 2004, dont les actes ont été publiés dans un numéro de la revue *Francophonies d'Amérique*⁶⁴. Dans la présentation des actes,

Rodrigue Landry, Anne Gilbert et Éric Forgues précisent que le colloque :

met en évidence une fois de plus la multiplicité des facteurs qui participent à l'essor de la vitalité des communautés en situation minoritaire. Si la densité joue manifestement un rôle appréciable dans cette vitalité, d'autres facteurs, tels que la présence d'institutions et de réseaux, l'économie, le vécu langagier et l'identité dynamisent à leur manière la vitalité des communautés⁶⁵.

Sans passer en revue l'ensemble des textes du numéro, notons l'étude de Louise Marmen sur les statistiques linguistiques comme outil de mesure de la vitalité, dans laquelle elle a établi des indicateurs linguistiques permettant la mesure de l'intensité de la présence et de l'utilisation du français dans les subdivisions de recensement⁶⁶. Marmen a observé que la densité de francophones et la taille de l'effectif francophone sont déterminantes dans la vitalité des communautés. Toutefois, elle rappelle que pour dresser un portrait plus complet de la vitalité, il faut tenir compte de domaines d'intérêt qui sont absents du recensement, tels que les loisirs⁶⁷.

C'est à Anne Gilbert et à André Langlois que revient d'avoir poursuivi cette réflexion proposée par Marmen⁶⁸. Ils ont cherché à « mieux caractériser la présence francophone dans

⁶⁴ Francophonies d'Amérique, *La vitalité des communautés francophones du Canada. Actes du colloque du Réseau de la recherche sur la francophonie canadienne. Congrès de l'Association francophone pour le savoir (ACFAS), Montréal, 2004*. Numéro spécial de *Francophonies d'Amérique*, n° 20, 2005.

⁶⁵ Rodrigue Landry, Anne Gilbert et Éric Forgues, « La vitalité des communautés francophones du Canada : si destinée n'était pas synonyme de densité » dans *Francophonies d'Amérique*, n° 20, 2005, p. 23.

⁶⁶ Louise Marmen, « Les statistiques linguistiques du recensement comme outil de mesure de la vitalité des communautés francophones en situation minoritaire » dans *Francophonies d'Amérique*, n° 20, 2005, p. 25.

⁶⁷ *Ibid.*, p. 34.

⁶⁸ Anne Gilbert et André Langlois, « Typologie et vitalité des communautés francophones minoritaires » dans *Le géographe canadien*, vol. 50, n° 4, 2006, pp. 432-449.

l'espace canadien et, ce faisant, les milieux dans lequel se construit la vie française au pays⁶⁹ » afin d'évaluer la vitalité des communautés à partir d'indicateurs plus géographiques et environnementaux. Leur étude

démontre ainsi que si la recherche doit rendre compte du rôle des nombres sur la vitalité communautaire en milieu minoritaire francophone au Canada, elle a surtout avantage à ajuster sa méthodologie de façon à couvrir et la dimension locale de la présence francophone et sa dimension contextualisée régionalement⁷⁰.

En simplifiant, nous retirons de cette étude que l'environnement joue un rôle aussi important que la démographie dans la vitalité des communautés, et que celui-ci doit faire partie des indicateurs.

Une autre dimension de la vitalité des communautés est socioéconomique. Maurice Beaudin, René Boudreau et Georges de Benedetti ont établi les profils socioéconomiques de deux communautés linguistiques vivant en situation minoritaire⁷¹ pour évaluer leur vitalité sur une base comparative. Ils utilisent pour y parvenir des données liées « à la démographie, au niveau d'instruction, au marché du travail, à la structure économique ainsi qu'aux caractéristiques du revenu⁷². » Toutefois, ils mettent le lecteur en garde en notant que de tels profils « ne sauraient donc refléter le dynamisme de chacune de ces communautés, qui se concrétise dans l'organisation communautaire, l'entrepreneursip, le réseau institutionnel, les infrastructures, ainsi que dans les relations avec la majorité linguistique⁷³. »

Ce que nous avons présenté ici sur la vitalité des communautés est loin d'être exhaustif. Malgré tout, le concept de vitalité apparaît comme une notion clé pour aborder les notions de développement et d'épanouissement auxquelles la Partie VII de la *Loi sur les langues officielles*

⁶⁹ *Ibid.*, p. 433.

⁷⁰ *Ibid.*, p. 448.

⁷¹ Elles sont la communauté francophone de l'Île-du-Prince-Édouard et la communauté anglophone de Gaspésie.

⁷² Maurice Beaudin, René Boudreau et Georges de Benedetti, « Phase I : Profil des communautés » dans *Le dynamisme socio-économique des communautés de langue officielle*. Disponible au <http://www.patrimoinecanadien.gc.ca/progs/lo-ol/perspectives/francais/dyna/phase1.htm>.

⁷³ *Idem*.

fait explicitement référence. Il cherche à montrer que malgré les données statistiques parfois troublantes sur les communautés francophones vivant en situation minoritaire, celles-ci sont capable de dynamisme et de développement. Toutefois, ces études cherchent à définir des conditions de vitalité en termes statistiques, organisationnels et apolitiques. L'étude de la vitalité privilégie désormais le quantitatif sur le qualitatif et évacue la notion de pouvoir et d'habilitation politique, alors que les références à la vitalité chez Breton font état de la qualité de l'organisation sociale.

Récemment, les notions de complétude institutionnelle et de gouvernance communautaire se sont ajoutées au vocabulaire sur le développement. Dans une étude publiée en 2001, Linda Cardinal et Marie-Ève Hudon soulèvent l'importance de la question de la gouvernance dans le cadre de la mise en œuvre de la Partie VII. L'étude rend explicite le lien qui existe entre les deux en précisant que « ces nouveaux modes de gouvernance ont constitué une nouvelle façon de faciliter la collaboration entre les réseaux d'acteurs gouvernementaux et non gouvernementaux dans le domaine de l'aménagement linguistique⁷⁴. » Toute forme de gouvernance « doit aussi donner lieu à de nouveaux rapports entre les acteurs gouvernementaux et non gouvernementaux, fondés sur le partenariat et la subsidiarité plutôt que sur la dépendance et la hiérarchie⁷⁵. » Nous retrouvons ici l'idée de partenariats entre acteurs, mais aussi de quête d'indépendance. Les auteures laissent penser que les associations communautaires ont peu à peu délaissé cet objectif, sans pour autant se questionner sur l'incidence du contexte dans cette transformation.

Si elles aspirent à se constituer en réseau autonome, elles ne souhaitent pas se substituer au gouvernement. Elles ne veulent pas que ce dernier se désengage de leur développement. [...] elles ne préconisent pas l'autofinancement ni l'autogestion complète de leur milieu. Lorsqu'elles visent la prise en charge de leurs communautés par elles-mêmes, elles

⁷⁴ Linda Cardinal et Marie-Ève Hudon, *La gouvernance des minorités de langue officielle au Canada : une étude préliminaire*, Ottawa, Ministère des Travaux publics et Services gouvernementaux, 2001, p. 7.

⁷⁵ *Ibid.*, p. 27.

proposent de voir à la gestion complète de leurs activités, mais sans pour autant que le gouvernement fédéral, leur fiduciaire, les laisse à elles-mêmes⁷⁶.

Ce rapport ramène le développement à l'idée d'indépendance et d'autogestion. La gouvernance permet une forme d'autogestion, mais ne garantit pas nécessairement l'indépendance. Les auteures souhaitent que les initiatives à l'égard du développement communautaire prennent en considération ce second objectif.

En 2005, Linda Cardinal et Luc Juillet ont dressé un autre portrait de la gouvernance des langues officielles⁷⁷. Leur article tente de « poser des jalons en vue d'une analyse plus en profondeur de l'action gouvernementale dans le domaine du développement des minorités de langue officielle⁷⁸. » La tendance semble s'orienter vers la gouvernance horizontale, caractérisée par la coordination de l'action entre l'État et la société civile. Il faut donc étudier les interactions entre les acteurs gouvernementaux et non gouvernementaux et le mode de gouvernance qui en ressort. Mais ce nouveau mode de gouvernance des langues officielles génère des difficultés dans la mise en application de la Partie VII de la *Loi sur les langues officielles*. Celles-ci sont « la mise en place de nouvelles structures dans un contexte de réduction des dépenses, les tensions entre les groupes lors de la mise en œuvre de la nouvelle gouvernance et les tensions entre les groupes et les fonctionnaires⁷⁹. » Ils vont jusqu'à suggérer qu'on « ne peut pas dire que la nouvelle gouvernance est favorable au développement⁸⁰. »

Éric Forgues a justement proposé d'approfondir cette question, en particulier afin de

saisir l'impact de l'intervention de l'État sur les communautés minoritaires de langue officielle, sous l'angle notamment 1) de la rationalisation des pratiques communautaires qui découle de cette intervention, 2) des formes

⁷⁶ *Ibid.*, p. 35.

⁷⁷ Linda Cardinal et Luc Juillet, « Les minorités francophones hors Québec et la gouvernance des langues officielles au Canada » dans Jean-Pierre Wallot (dir.), *La gouvernance linguistique : le Canada en perspective*, Ottawa, Les Presses de l'Université d'Ottawa, 2005, pp. 157-176.

⁷⁸ *Ibid.*, p. 157.

⁷⁹ *Ibid.*, p. 167.

⁸⁰ *Idem.*

que prennent les structures de gouvernance mises en place dans la foulée de l'intervention de l'État et 3) de la contribution du capital social à cette fin⁸¹.

Pour lui, la gouvernance « permet de rendre compte des structures organisationnelles et des modes de régulation qu'élaborent les communautés pour coordonner leurs actions et prendre les décisions sur des questions qui concernent et impliquent la communauté⁸². » Cette notion « réfère davantage à un mode de coordination horizontale de l'action, plutôt que hiérarchique, mobilisant de ce fait le capital social et la société civile⁸³. » Bref, le gouvernement fédéral, dans une perspective de gouvernance horizontale des langues officielles, peut faire appel aux structures organisationnelles et institutionnelles des communautés pour développer des programmes et prendre des décisions les concernant.

Forgues, en faisant référence à l'étude de Cardinal et Hudon, rappelle que le problème se situe dans le fait « que le gouvernement fédéral, de par sa culture organisationnelle notamment, aurait de la difficulté à intégrer cette approche dans la pratique. Ainsi, les initiatives découlant des articles 41 et 42 de la LLO exigent une transformation de la culture organisationnelle au sein de l'État⁸⁴. » Il faut à la fois revoir comment le gouvernement fédéral se représente la gouvernance horizontale et comment les organismes communautaires collaborent avec celui-ci.

Pour leur part, Linda Cardinal, Stéphane Lang et Anik Sauvé ont étudié les initiatives de gouvernance partagée entre le gouvernement et les communautés francophones vivant en situation minoritaire afin de voir leurs incidences sur le développement communautaire. En dressant « un inventaire des mécanismes de gouvernance dans le domaine du développement des

⁸¹ Éric Forgues, *Capital social, gouvernance et rationalisation de pratiques communautaires : outils théoriques et méthodologiques*, cahier de recherche, Moncton, Institut canadien de recherche sur les minorités linguistiques, août 2004, p. 3.

⁸² *Ibid.*, p. 14.

⁸³ *Idem.*

⁸⁴ *Idem.*

communautés », leur étude « a établi que la gouvernance partagée repose sur une combinaison de leadership politique, gouvernemental et communautaire » et que « les mécanismes de gouvernance partagée servent à préciser les objectifs et les priorités du développement des communautés. » Ainsi, « [l]a gouvernance partagée se présente [...] comme une alternative à la planification linguistique⁸⁵. » La collaboration dans un cadre de gouvernance horizontale doit être encouragée, puis maintenue, si le gouvernement fédéral veut éviter de justifier ses décisions dans l'arène judiciaire.

Les communautés minoritaires de langue officielle ont participé au mouvement de juridisation des droits qui s'est enclenché avec l'adoption de la *Charte canadienne des droits et libertés*. Elles ont eu maintes fois recours aux tribunaux afin de clarifier l'interprétation à donner à certains droits. De plus, le recours judiciaire est devenu un outil pour les communautés quand les canaux de la gouvernance horizontale ne semblent pas produire les résultats escomptés, comme le suggère André Braën⁸⁶. En fait, « [l]'utilisation du recours judiciaire a aussi été rendue nécessaire pour contrer l'inaction de l'État ou encore, pour l'orienter⁸⁷. » Toutefois, le recours judiciaire comporte aussi ses désavantages : il représente un processus long et coûteux, il vise souvent des cas particuliers, et il risque d'annihiler des garanties linguistiques dans le cas d'une interprétation trop restrictive⁸⁸. La voie judiciaire n'est alors qu'une avenue que les communautés peuvent emprunter pour faire valoir leurs préoccupations, mais, à l'instar de Cardinal, la gouvernance partagée semble être la solution la mieux adaptable et la moins

⁸⁵ Linda Cardinal, Stéphane Lang et Anik Sauvé, *Apprendre à travailler autrement : la gouvernance partagée dans le domaine du développement des langues officielles au Canada*, Ottawa, Commissariat aux langues officielles, décembre 2005, p. 4.

⁸⁶ André Braën, « Le recours judiciaire et la gouvernance linguistique » dans Jean-Pierre Wallot (dir.), *La gouvernance linguistique...*, op. cit., p. 129-138.

⁸⁷ *Ibid.*, p. 133.

⁸⁸ *Ibid.*, p. 135.

coûteuse afin d'assurer le développement et l'épanouissement des communautés minoritaires francophones.

Deux observations découlent des écrits récents sur la vitalité, la gouvernance et la juridisation. D'abord, tous font référence, d'une façon ou d'une autre, au pouvoir. Que ce soit en termes de rapports de force ou de participation aux instances démocratiques, le pouvoir constitue un autre élément central au développement communautaire. Toutefois, les commentateurs observent que le pouvoir n'a plus la dimension qu'il avait avant l'institutionnalisation du débat sur le développement. Il n'est plus autant question de l'habilitation et de l'autodétermination des communautés. Mais, aucun ne cherche à expliquer cette transformation dans le discours. Cela nous amène à notre deuxième observation. Très peu d'entre eux font référence au contexte dans lequel le débat sur le développement se déroule. À l'exception de quelques références aux transformations gouvernementales, il n'est que très peu question de l'incidence de celles-ci sur le discours des acteurs impliqués dans le développement communautaire. Notre étude cherche justement à palier cette lacune.

4. Une nouvelle période dans le débat sur le développement?

L'année 2005 marque le début d'une nouvelle période dans le débat sur le développement. En effet, avec le projet de loi S-3 modifiant la Partie VII de la *Loi sur les langues officielles*, cette partie devient exécutoire et introduit un nouveau concept dans le débat, celui de mesures positives. Nous présenterons l'évolution de ce cadre législatif dans les chapitres suivants. Nous voulons examiner ici quelques travaux qui portent sur le développement depuis l'adoption du projet de loi.

La notion de mesures positives qui se trouve désormais dans la Partie VII de la *Loi sur les langues officielles* enjoint les institutions fédérales à prendre des mesures concrètes pour rencontrer leurs obligations quant à l'épanouissement et au développement des communautés minoritaires de langue officielle. Afin de déterminer l'efficacité des mesures positives, des indicateurs de vitalité communautaire doivent être développés. Le Commissariat aux langues officielles a ainsi commandé une étude qui « vise à mettre en relief les façons par lesquelles les communautés, les chercheurs et les gouvernements se représentent actuellement la vitalité des communautés de langue officielle en situation minoritaire (CLOSM) au Canada⁸⁹. » Marc Johnson et Paule Doucet y précisent que « [l]e tour d'horizon réalisé dans le cadre de cette étude nous enseigne que la vitalité des communautés est une réalité d'un grand intérêt, bien qu'elle ne soit pas comprise de tous de la même façon⁹⁰. » Suite à une recension des écrits sur la vitalité et à la présentation d'une variété d'indicateurs permettant de la mesurer, les auteurs proposent une définition globale de la vitalité.

La vitalité est aussi une notion polysémique qui recouvre une réalité fort complexe. Il faut, au départ, distinguer la vitalité comme état d'épanouissement, à un moment donné, du processus de développement qui conduit à la renforcer. La vitalité s'observe au niveau individuel (vitalité subjective) ou au niveau collectif (vitalité linguistique, ethnolinguistique ou communautaire). Ses dimensions sont certes nombreuses : démographique, sociale, politique, juridique, culturelle, économique, etc. Sa force repose non seulement sur les divers types de capital qui correspondent à ces dimensions, mais aussi sur la volonté et la capacité des acteurs communautaires à mettre en valeur ce potentiel. Il y a donc une multitude de facteurs qui peuvent agir sur le développement des communautés et influencer sur leur vitalité. Ce qui importe, c'est d'établir, dans chaque cas particulier, comment ces facteurs interagissent et comment on peut les maîtriser⁹¹.

⁸⁹ Marc L. Johnson et Paule Doucet, *Une vue plus claire : évaluer la vitalité des communautés de langue officielle en situation minoritaire*, Ottawa, Ministère des Travaux publics et Services gouvernementaux Canada, 2006, p. 3.

⁹⁰ *Ibid.*, p. 65.

⁹¹ *Ibid.*, p. 65.

Cette définition de la vitalité peut constituer une synthèse des interventions du milieu de la recherche sur la question. L'étude confirme que la vitalité et le développement constituent des enjeux de recherche, et que les modifications à la Partie VII demandent à ce que les différents acteurs fassent appel aux résultats de recherche dans la définition de leurs objectifs et dans l'évaluation des résultats. Ainsi le « milieu de la recherche, par son intérêt et son expertise, viendra compléter le portrait de ce concert qui doit maintenant donner le ton à la vitalité des CLOSM⁹². »

Dans le même esprit, Statistique Canada a mené une étude sur la vitalité des communautés minoritaires de langue officielle. Il serait beaucoup trop long dans ce cadre-ci de faire état de tous les résultats de l'*Enquête sur la vitalité des minorités de langue officielle*, qui portent notamment sur l'utilisation des langues, l'accès aux soins de santé et la fréquentation scolaire. Retenons que Statistique Canada y précise que la définition de la vitalité « peut en effet être suffisamment large pour en faire une notion utile, mais son imprécision fait généralement en sorte qu'elle soit également difficile à cerner et à mesurer⁹³. » Les auteurs identifient tout de même deux dimensions à la notion de vitalité, « l'une objective et l'autre subjective. Il y a, d'une part, les faits et les comportements, et, d'autre part, les perceptions et les représentations⁹⁴. » Ils précisent également que l'« association entre vitalité et épanouissement sous-entendrait donc l'existence d'un dynamisme propre à ces communautés linguistiques sur lequel reposerait leur développement⁹⁵. » Tout comme le sont les indicateurs de vitalité, l'enquête « se révèle donc un outil unique pour mieux comprendre la situation des minorités de langue officielle⁹⁶. »

⁹² *Ibid.*, p. 67.

⁹³ Jean-Pierre Corbeil, Claude Grenier et Sylvie Lafrenière, *Les minorités prennent la parole : résultats de l'Enquête sur la vitalité des minorités de langue officielle*, Ottawa, Ministère de l'Industrie, 2007, p. 3.

⁹⁴ *Ibid.*, p. 10.

⁹⁵ *Ibid.*, p. 3.

⁹⁶ *Ibid.*, p. 63.

La notion de vitalité, toujours dénuée de références aux enjeux relatifs au pouvoir, semble dominer le discours depuis l'entrée en vigueur de la Partie VII. Cette notion devient centrale dans un contexte où les divers intervenants cherchent à définir le sens à donner à l'expression « mesures positives ». Mais, si les travaux parlent des contextes sociologiques, administratifs et juridiques, les chercheurs ne semblent pas voir comment ceux-ci modulent leur compréhension du développement.

5. Conclusion

À la lumière de cette revue de la littérature, nous sommes en mesure de faire quelques constats. D'abord, la notion de développement est centrale dans le débat sur les langues officielles depuis l'adoption de la *Loi sur les langues officielles* de 1969. Nous constatons aussi que la réflexion autour de la notion de développement s'est amorcée dans une période de politisation du débat. Depuis 1988, les chercheurs ont contribué à faire du développement un enjeu public et ont enjoint le gouvernement fédéral à exercer ses responsabilités à l'égard des communautés francophones vivant en situation minoritaire. De plus, le développement se rattache à d'autres concepts, dont ceux de vitalité, de complétude institutionnelle, de gouvernance et de juridisation. Les représentations du développement véhiculées par les chercheurs sont donc polyphones et ne peuvent être réduites à une représentation commune pour l'ensemble de ceux qui constituent ce groupe d'acteurs.

Dans ces débats, les commentateurs s'entendent pour dire que le gouvernement fédéral a un rôle à jouer en matière de développement des communautés minoritaires de langue officielle, particulièrement depuis l'entrée en vigueur de la Partie VII de la *Loi sur les langues officielles*. Aussi, ils observent d'importantes lacunes dans la mise en œuvre de cette partie, ce qui a des

conséquences directes sur le développement communautaire. Ces lacunes découlent en partie du contexte politique et administratif qui préside à sa mise en œuvre.

Toutefois, la littérature adopte souvent une perspective anhistorique et qui cherche à théoriser la notion de développement communautaire. Nous croyons qu'en adoptant une perspective davantage historique et contextuelle nous serons en mesure de mettre en lumière l'incidence déterminante du contexte sur le débat sur le développement des communautés francophones vivant en situation minoritaire. Autrement dit, nous verrons comment les transformations contextuelles engendrent des transformations conceptuelles dans les discours que les chercheurs doivent ensuite tenter de comprendre. Ainsi nous verrons comment les acteurs échafaudent leurs représentations du développement.

Nous constatons qu'à ses débuts, l'idée de développement renvoyait à une approche politisée des communautés minoritaires de langue officielle fondée sur une référence au besoin de leur donner plus de pouvoirs, alors qu'aujourd'hui on en parle davantage en lien avec l'idée de gouvernance. Ainsi, plutôt qu'une conception politique du développement, les différents acteurs accepteraient aujourd'hui une approche plus bureaucratique imposée par les exigences de la gestion axée sur les résultats. Au fil des transformations contextuelles, nous constatons que le débat sur le développement serait celui d'une progressive dépolitisation des représentations. Sans pouvoir expliquer de façon exhaustive les raisons de ce changement, nous souhaitons montrer dans les chapitres qui suivent comment les représentations se sont échafaudées en faisant davantage la lumière sur les différents contextes auxquels elles peuvent être rattachées et que la recherche sur les communautés francophones vivant en situation minoritaire doit aussi les prendre en considération afin d'éviter les écueils d'une approche trop en lien avec les exigences du moment.

Chapitre 2 – La politisation du débat sur le développement (1969-1987)

La période qui précède la sanction de la Partie VII mérite qu'on s'y attarde. Elle est notamment marquée par l'émergence des principaux acteurs qui seront impliqués dans le débat sur le développement et sur la mise en œuvre de la Partie VII, notamment la Fédération des francophones hors-Québec, le Commissariat aux langues officielles et le Comité mixte permanent des langues officielles. L'affirmation de ces acteurs s'accompagne aussi de l'avènement de deux dynamiques clés pour notre analyse. La première consiste dans les rapports qu'entretiennent les divers groupes d'acteurs entre eux. La seconde est qu'avec l'apparition de nouveaux interlocuteurs et de nouvelles occasions de prendre la parole, la teneur et la portée des débats se modifie.

Dans le contexte où les acteurs évoluent, chacun semble élaborer la conception qui correspond le mieux à ses attentes ou à ses intérêts. Ces représentations constitueront la base des questions qui émergeront dans la foulée des débats sur la Partie VII, qui fait explicitement mention du développement des communautés minoritaires de langue officielle. Bref, l'avènement des acteurs, les rapports qu'ils entretiennent et leurs représentations du développement s'effectuent durant cette période pré-1988. Un survol de cette période met la table pour l'analyse qui s'effectuera dans les chapitres suivants.

Le chapitre est divisé en six parties. Après avoir présenté la trame de fond, nous passerons à la *Loi sur les langues officielles* de 1969 et les programmes qui ont été mis en place suite à son adoption. La seconde partie sera consacrée à un acteur important qui a été créé par la *Loi sur les langues officielles*, c'est-à-dire le Commissariat aux langues officielles. La partie qui suit se concentrera sur l'acteur communautaire auquel nous limitons notre analyse, la Fédération des francophones hors Québec, qui a été formée en 1975. Nous passerons ensuite à une analyse

de la *Charte canadienne des droits et libertés* ainsi que de ses incidences sur les droits des communautés francophones vivant en situation minoritaire et sur la juridisation du débat sur ceux-ci. Finalement, la dernière partie sera consacrée à la participation des communautés francophones au débat sur l'*Entente constitutionnelle de 1987*.

1. La trame de fond

L'organisation de ce chapitre s'inspire largement de la trame de fond historique canadienne de 1969 à 1987. Sans entrer dans les détails de chacun des événements ici, il est important de saisir d'un coup d'œil le contexte dans lequel s'inscrit le développement des communautés minoritaires de langue officielle, puisque nous verrons que ce contexte a un effet déterminant sur l'orientation que prennent autant les débats que les représentations.

Bien qu'elle ait été instituée avant la période à l'étude, il est impossible de passer sous silence la Commission royale d'enquête sur le bilinguisme et le biculturalisme. La *Loi sur les langues officielles* de 1969 vient en partie répondre à l'une des recommandations principales des commissaires, c'est-à-dire d'instaurer le bilinguisme officiel au sein du gouvernement fédéral¹. Les commissaires ont aussi opté pour le principe du bilinguisme individuel, quoiqu'en émettant certaines réserves émanant de leurs réflexions sur le principe territorial. En effet, ils recommandaient au Nouveau-Brunswick et à l'Ontario de reconnaître le français comme langue officielle puisque ces provinces contenaient des communautés minoritaires linguistiques viables². Toutefois, la loi de 1969 fait fi de ces réserves et embrasse totalement le principe individuel

¹ Kenneth McRoberts, *Un pays à refaire. L'échec des politiques constitutionnelles canadiennes*, Montréal, Boréal, 1999, p. 121 et 134.

² *Ibid.*, p. 132.

puisque, selon Trudeau, « le but de la politique linguistique ne pouvait être [...] que la protection des droits des individus et non pas celle des collectivités linguistiques ou leur promotion³. »

La *Loi sur les langues officielles* de 1969, que nous détaillerons plus loin, répondait en partie aux préoccupations de la Commission royale d'enquête sur le bilinguisme et le biculturalisme. Mais, elle servait aussi d'outil dans le débat sur l'unité nationale déclenché par l'affirmation du nationalisme québécois. Selon Kenneth McRoberts, l'objectif sous-jacent de la politique de bilinguisme était « que si les francophones obtenaient l'égalité partout au Canada, les Québécois francophones s'identifieraient moins au Québec et plus au Canada dans son ensemble⁴ ». Il considère que cette stratégie s'est avérée un échec⁵, et qu'elle n'a pas empêché le pays de plonger dans de longs débats constitutionnels. De nombreuses conférences et déclarations se sont succédées, particulièrement suite à l'élection du Parti québécois en 1976. Elles ont culminé avec le rapatriement de la constitution canadienne et l'enchâssement de la *Charte canadienne des droits et libertés* dans celle-ci, sans l'assentiment du Québec, en 1982.

La *Charte canadienne des droits et libertés* a donné de nouvelles assises aux revendications des communautés minoritaires de langue officielle en consacrant notamment l'égalité des langues et en précisant leurs droits en matière d'éducation⁶. Elle a aussi accéléré la tendance à la juridisation du débat sur les droits des communautés minoritaires de langue officielle, qui avaient accès à un financement disponible à travers le Programme de contestation

³ *Ibid.*, p. 134.

⁴ *Ibid.*, p. 155.

⁵ *Ibid.*, p. 157.

⁶ Ces droits se retrouvent dans les articles 16 à 23 de la *Charte*. La *Charte* est disponible au <http://lois.justice.gc.ca/fr/charte/index.html>.

judiciaire⁷. De nombreuses causes ainsi financées ont fait progresser l'interprétation des droits en matière de langues officielles.

Toutefois, sans l'assentiment du Québec à la nouvelle donne constitutionnelle canadienne, le débat demeurait ouvert et se déroulait sur la place publique. Le nouveau gouvernement conservateur, élu en 1984 notamment sur la promesse de permettre au Québec de regagner le giron constitutionnel dans l'honneur et l'enthousiasme, a relancé les négociations pour remplir cet engagement. Ces négociations représentaient une nouvelle occasion pour les communautés francophones vivant en situation minoritaire de faire entendre leurs préoccupations. Elles se alors engagées dans les débats entourant l'*Entente constitutionnelle de 1987*, mieux connue sous le nom d'Accord du lac Meech. C'est cet accord qui met un terme à la période que nous étudierons dans ce chapitre.

2. La Loi sur les langues officielles de 1969

L'institutionnalisme sociologique nous permet de considérer la *Loi sur les langues officielles* à l'image d'une institution⁸ ayant un effet structurant sur les relations entre les différents acteurs. En effet, différentes dispositions de la loi ont eu un impact sur la portée des débats sur le développement des communautés francophones vivant en situation minoritaire. Sanctionnée le 9 juillet 1969, la *Loi sur les langues officielles* énonce clairement à l'article 2 que

[l]'anglais et le français sont les langues officielles du Canada pour tout ce qui relève du Parlement et du Gouvernement du Canada ; elles ont un

⁷ Linda Cardinal, « La Charte canadienne des droits et libertés et la juridisation du débat linguistique au Canada : bilan et enjeux », Communication présentée à l'Association allemande d'études canadiennes, Grainau, Allemagne, 16-19 juin 2007.

⁸ Nous qualifions la *Loi sur les langues officielles* d'institution parce que, comme nous l'avons précisé dans notre cadre théorique au chapitre précédent, comprise en termes culturels, une institution peut être non matérielle si elle est constituée de croyances et de valeurs et si elle est porteuse de cadres de référence cognitifs et symboliques. Nous croyons que l'évocation du caractère bilingue du Canada qui se retrouve dans cette loi est porteuse de référents cognitifs et de valeurs.

statut, des droits et des privilèges égaux quant à leur emploi dans toutes les institutions du Parlement et du Gouvernement du Canada.⁹

La loi stipulait aussi que le public pouvait communiquer dans les deux langues officielles, à l'intérieur des régions désignées, avec les « ministères, départements et organismes du Gouvernement du Canada, ainsi [que les] organismes judiciaires, quasi judiciaires ou administratifs ou [les] corporations de la Couronne¹⁰ ». La loi prévoyait, dans ces articles 12 à 18, la création de districts bilingues fédéraux dans lesquels « le principe du bilinguisme et celui de l'égalité des deux langues officielles devaient recevoir une application plus étendue que sur l'ensemble du territoire canadien¹¹. » Toutefois, aucun district n'a été créé et cette disposition de la loi n'a pas été mise en œuvre. Il est aussi à noter que le concept de développement est absent de la loi de 1969.

Par contre, d'autres initiatives faisant référence à l'idée de développement ont été mises sur pied afin de respecter l'esprit qui se dégageait du rapport de la Commission royale d'enquête sur le bilinguisme et le biculturalisme et de la *Loi sur les langues officielles*. René-Jean Ravault en fait état dans son étude sur les programmes du Secrétariat d'État destinés aux communautés francophones hors-Québec¹². Notons qu'en mettant en place de tels programmes, le Secrétariat d'État est devenu l'un des acteurs gouvernementaux principaux dans le débat sur le développement.

⁹ Canada. *Loi sur les langues officielles*, 1969, article 2.

¹⁰ *Ibid.*, article 9.

¹¹ José Woerhling, « Convergences et divergences entre les politiques linguistiques du Québec, des autorités fédérales et des provinces anglophones : le nœud gordien des relations entre les Québécois francophones, la minorité anglo-québécoise et les minorités francophones au Canada » dans *Pour un renforcement de la solidarité entre francophones au Canada : Réflexions théoriques et analyse historique, juridique et sociopolitique*, Québec, Conseil de la langue française, 1995, p. 249.

¹² René-Jean Ravault, *La francophonie clandestine ou : De l'aide du Secrétariat d'État aux communautés francophones hors-Québec de 1968 à 1976*. Rapport présenté à la Direction des groupes minoritaires de langue officielle du Secrétariat d'État, juin 1977

Ravault souligne dans son étude la création de la Direction de l'action socio-culturelle en 1969, qui allait devenir la Direction des groupes minoritaires de langue officielle. Il identifie les objectifs de cette direction comme étant

- a) to reinforce and to promote the linguistic and cultural development of official language communities in areas where they are established as minorities ;
- b) to help Canada's two official language communities to live and work together harmoniously in the pursuit of national goal by providing opportunities for the Canadian public to understand and accept the French English fact and its implications for different spheres of activity¹³.

Toujours selon Ravault, c'est en s'inspirant de l'idéologie du développement et de la participation ainsi que de la définition du développement du *Canadian Welfare Council*¹⁴ que huit programmes de subventions ont été élaborés au Secrétariat d'État : soutien aux organismes provinciaux ; échanges culturels ; animation sociale ; activités-jeunesse ; centres culturels ; participation internationale ; colloques et conférences ; et programmes et activités spéciaux et nationaux¹⁵. La nouvelle Direction de l'action socio-culturelle opérait parallèlement à la Direction des programmes des langues, « ajoutant ainsi l'aspect de développement des communautés minoritaires à celui de la promotion du bilinguisme dans l'enseignement¹⁶. » Ainsi, le développement devenait partie intégrante des activités du Secrétariat d'État.

3. Le Commissariat aux langues officielles

Un premier acteur à s'engager dans le débat sur le développement des communautés et les moyens à prendre afin de le concrétiser fut le Commissariat aux langues officielles. La

¹³ *Ibid.*, p. 32.

¹⁴ L'idéologie et la définition sont présentées dans le chapitre précédent.

¹⁵ Pour plus de détails sur ces programmes, voir René-Jean Ravault, *op. cit.*, p. 91-94. Dans son imposante étude, Ravault rend compte de son analyse détaillée de chacun des programmes et de leurs effets sur les communautés francophones vivant en situation minoritaire.

¹⁶ René-Jean Ravault, *Ibid.*, p. 89.

création de ce poste était prévue dans les articles 19 à 34 de la *Loi sur les langues officielles* de 1969. L'article 25 précise qu'il

incombe au Commissaire de prendre, dans les limites de ses pouvoirs, toutes les mesures propres à faire reconnaître le statut de chacune des langues officielles et à faire respecter l'esprit de la présente loi et l'intention du législateur dans l'administration des affaires des institutions du Parlement et du Gouvernement du Canada. À cette fin, il procédera à des instructions, soit de sa propre initiative, soit à la suite des plaintes reçues par lui et fera les rapports et recommandations prévus en l'occurrence par la présente loi¹⁷.

Quant à l'article 34, il ajoute que

le Commissaire établira et soumettra chaque année au Parlement une déclaration relative à l'exercice de ses fonctions en vertu de la présente loi au cours de l'année précédente. Il inclura, le cas échéant, les recommandations par lesquelles il propose d'apporter à la présente loi les modifications qu'il estime nécessaires et souhaitables pour permettre de donner effet à la présente loi conformément à son esprit et à l'intention du législateur¹⁸.

Ces deux articles permettent de constater l'ampleur du rôle que jouera le Commissaire dans le débat sur les langues officielles et sur le développement des communautés minoritaires de langue officielle. De par ses rapports et ses études, il peut recommander des modifications à la *Loi sur les langues officielles*. Ses pouvoirs font de lui un acteur important : il est un agent indépendant du Gouvernement et des communautés minoritaires de langue officielle. Il agit plutôt à titre d'intermédiaire entre les deux ; il fait le relais entre les plaintes et les revendications du public et les instances gouvernementales concernées.

Keith Spicer est le premier Commissaire aux langues officielles. Il entre en fonction en 1970¹⁹. Dans différents forums, « il plaide pour des droits linguistiques aussi larges que possible, soustraits aux caprices gouvernementaux, et embrassant tous les aspects de la vie individuelle et

¹⁷ *Loi sur les langues officielles*, 1969, article 25.

¹⁸ *Ibid.*, article 34.

¹⁹ Les Commissaires qui ont été en fonction durant la période à l'étude dans ce chapitre sont Keith Spicer (1970-1977), Maxwell Yalden (1977-1984) et D'Iberville Fortier (1984-1991).

collective des minorités, qu'il s'agisse d'enseignement, de services gouvernementaux ou d'administration de la justice²⁰. » Il s'est aussi intéressé à la question du développement des communautés minoritaires de langue officielle dans son acception la plus large possible. Il souligne « que l'action fédérale a contribué à 'la résurgence des collectivités francophones hors Québec', 'à ne plus faire de ces groupes la minorité d'une minorité, mais au contraire à consacrer leur appartenance à l'une des deux majorités nationales'²¹. » Mais, cela ne suffit pas pour assurer le développement des communautés minoritaires de langue officielle. Maxwell Yalden, le second commissaire, rappelle au gouvernement fédéral, en 1980, « qu'au-delà des garanties constitutionnelles, les minorités ont un besoin pressant d'une politique globale qui viendrait satisfaire leurs besoins²² », empruntant ici les termes de la Fédération des francophones hors Québec. Pour sa part, le troisième commissaire, D'Iberville Fortier, va s'impliquer dans le processus de révision de la *Loi sur les langues officielles* qui mènera à la nouvelle loi en 1988, en mettant l'accent sur la nécessité « de donner un sens plus précis et exécutoire aux droits et à la notion d'égalité des langues, d'offrir des garanties aux minorités et de poser les jalons d'une politique linguistique globale impliquant tous les intéressés²³. » Nous reviendrons sur cette participation au prochain chapitre.

Dès ses débuts, un des vœux du Commissariat a été de voir la création d'un comité parlementaire sur les langues officielles, ce qui s'est réalisé en 1980. Après quelques années d'activités, le Comité mixte spécial du Sénat et de la Chambre des communes sur les langues officielles devient permanent en 1984. Il constitue un autre acteur sur lequel nous nous arrêterons dans les chapitres suivants, car ce comité a mené de nombreuses études sur le développement des

²⁰ Maurice Héroux, *Historique du Commissariat aux langues officielles, 1970-1989*, Ottawa, Commissariat aux langues officielles, 1990, p. 9.

²¹ *Ibid.*, p. 25.

²² *Ibid.*, p. 11.

²³ *Ibid.*, p. 19.

communautés minoritaires de langue officielle et sur la Partie VII de la *Loi sur les langues officielles* après 1988. Pour la période qui nous intéresse ici, notons, par exemple, le cinquième rapport du Comité portant sur des modifications proposées à la *Loi sur les langues officielles* déposé en 1983. Les membres du comité y affirment qu'il est nécessaire « de confirmer la suprématie et la nature exécutoire²⁴ » de la loi et d'accorder une indépendance accrue au poste de Commissaire afin qu'il « soit en mesure de critiquer les organismes du gouvernement²⁵ ». Bref, cette institution, « qui est devenu[e] un instrument important pour l'étude des rapports du Commissaire aux langues officielles²⁶ » et qui apporte un appui considérable aux sous-ministres et présidents de sociétés de la Couronne « dans l'exercice de leurs responsabilités en vertu de la *Loi sur les langues officielles*²⁷ » représentait, et représente toujours, une occasion²⁸ pour les nombreux acteurs issus des communautés francophones vivant en situation minoritaire de faire entendre leurs revendications, eux qui, durant cette même période, allait s'organiser de plus en plus.

4. La Fédération des francophones hors Québec

C'est pour « se doter d'un instrument d'intervention et d'actions politiques²⁹ » que les associations provinciales représentant les communautés francophones vivant en situation minoritaire ont vu à la création de la Fédération des francophones hors Québec (FFHQ), connue sous le nom de Fédération des communautés francophones et acadienne du Canada (FCFA)

²⁴ Comité mixte spécial du Sénat et de la Chambre des communes, *Cinquième rapport au Parlement : Modifications proposées à la Loi sur les langues officielles*, avril 1983, p. 23.

²⁵ *Ibid.*, p. 37.

²⁶ *Ibid.*, p. 49.

²⁷ *Idem.*

²⁸ Une fenêtre d'opportunité politique, si on veut reprendre le vocabulaire consacré par Tarrow.

²⁹ Fédération des francophones hors Québec, *Les héritiers de Lord Durham, volume 1*, Ottawa, Fédération des francophones hors Québec, 1977, p. 3-4.

depuis 1991. La FFHQ a pu profiter de subventions provenant du Secrétariat d'État. Ravault note que

par l'intermédiaire de cet organisme, les Associations, Fédérations ou Sociétés provinciales peuvent prendre la parole au niveau national sans avoir à craindre des représailles de la part des gouvernements provinciaux ou autres puissances régionales ou locales³⁰.

Il ajoute qu'avec « la FFHQ les organismes parapluie peuvent, incontestablement, mieux communiquer entre eux et, par conséquent obtenir rapidement des informations cruciales qui leur permettent de s'organiser en conséquence³¹. » C'est justement pour ces raisons, et parce qu'elle agit à titre de « [c]hef de file du réseau de concertation des communautés francophones et acadiennes » et qu'elle « assure la représentation politique, la promotion et l'appui au développement de ces communautés, en collaboration avec ses membres et ses partenaires³² », que nous avons décidé de l'inclure dans notre analyse. Elle est la figure de proue des associations communautaires quand vient le temps de transiger avec le gouvernement canadien.

Tels qu'ils sont définis aujourd'hui, les objectifs de la FCFA sont de :

- Promouvoir la vitalité des communautés francophones et acadiennes du Canada, autant au niveau national que sur la scène internationale;
- Appuyer la promotion de la dualité linguistique d'un océan à l'autre;
- Défendre les droits des Canadiens et Canadiennes de langue française vivant en situation minoritaire;
- Resserrer les liens entre les communautés francophones en milieu minoritaire et le gouvernement du Québec, ainsi que la société civile québécoise;
- Contribuer au renforcement de la capacité de ses membres à réaliser leur mission respective;
- Faciliter la concertation des organismes et des institutions de la francophonie³³.

³⁰ René-Jean Ravault, *op. cit.*, p. 230.

³¹ *Ibid.*, p. 233.

³² Fédération des communautés francophones et acadienne, « Vision et services », disponible au <http://www.fcfa.ca/home/index.cfm?id=116>.

³³ *Idem*. Il est à noter que la notion de développement est absente de cet énoncé d'objectifs.

Ses objectifs orientent les actions que la FFHQ/FCFA mène et les relations qu'elle entretient avec les autres acteurs impliqués dans le développement des communautés francophones vivant en situation minoritaire.

Dès sa création, la FFHQ s'est mise à diffuser ses revendications par le moyen de nombreux rapports dont le ton est celui du manifeste de combat. Elle vise, par ces rapports, à sensibiliser les gouvernements et le public au sort et à la situation des communautés francophones vivant en situation minoritaire. Nous passerons rapidement en revue une série de rapports qui ont été publiés durant la période à l'étude dans ce chapitre avant de passer aux représentations du développement que ceux-ci véhiculent.

4.1 Les premiers rapports de la Fédération des francophones hors Québec

Les premiers rapports de la FFHQ couvrent une série de thèmes variés, dont le fédéralisme, les droits linguistiques, l'accès aux services, l'éducation, l'économie et, évidemment, le développement communautaire. La Fédération a été très active dans la publication de rapports pendant la période à l'étude dans ce chapitre. Nous présentons succinctement sept de ceux-ci. Le but n'est pas ici d'en faire une analyse complète, mais bien d'en présenter les grandes lignes qui permettent de situer le contexte dans lequel s'inscrivent les débats sur le développement. Toutefois, un travail d'analyse sérieux reste à faire sur la rhétorique et les revendications de la FFHQ à cette époque.

D'abord, *Les héritiers de Lord Durham*, le premier rapport revendicateur de la FFHQ publié en 1977, cherche à indiquer ce que les communautés francophones vivant en situation minoritaire veulent, tout en laissant savoir « qu'elles ne se contenteront plus de demi-mesures³⁴ »

³⁴ Fédération des francophones hors Québec, *Les héritiers de Lord Durham*, volume 1, *op. cit.*, p. 8.

et qu'elles ne se laisseront plus manipuler. Elle souligne que les programmes en place « n'ont que très faiblement, pour ne pas dire imperceptiblement, contribué au développement des communautés francophones hors Québec³⁵ », constat que Ravault fait aussi dans son rapport. Ce qu'elle veut faire entendre, c'est sa « volonté collective de renverser le mouvement d'assimilation qui décime nos rangs et, dans un avenir prévisible, réduira à néant la vie des communautés qui ont imprégné l'histoire de ce pays³⁶. »

Les héritiers de Lord Durham met la table et détermine le ton, en quelque sorte, des rapports qui suivront. Dans *Deux poids, deux mesures*, publié en 1978, la FFHQ répond aux critiques qui ont été faites à son égard suite à la publication du précédent rapport et les accuse de vouloir « sciemment atténuer notre message³⁷. » L'essentiel de ce rapport vise à comparer la situation des communautés francophones vivant à l'extérieur du Québec et celle de la communauté anglophone du Québec. Son analyse l'amène à ce constat :

Les anglophones du Québec ont toujours été traités et le sont encore, non seulement avec égalité, mais aussi avec décence, voire avec respect. Quant aux francophones vivant à l'extérieur du Québec, ils se sont trouvés dans une situation diamétralement opposée : leurs droits acquis ont été retirés, leurs légitimes aspirations ont été ignorées et leur langue a été bafouée³⁸.

C'est pour redresser cette situation que la Fédération a présenté des propositions et des revendications de nature plus politique dans son troisième rapport publié en 1979, *Pour ne plus être sans pays*. Il y est notamment question d'une nouvelle constitution, d'une réforme des institutions fédérales et d'un nouveau partage des pouvoirs pour enrayer la problématique

³⁵ *Ibid.*, p. 108.

³⁶ *Ibid.*, p. 119.

³⁷ Fédération des francophones hors Québec, *Deux poids, deux mesures. Les francophones hors Québec et les anglophones au Québec : un dossier comparatif*. Ottawa, Fédération des francophones hors Québec, 1978, p. 7.

³⁸ *Ibid.*, p. 59.

principale des communautés francophones, son « génocide³⁹ ». Selon la FFHQ, les communautés francophones vivant en situation minoritaire veulent des garanties juridiques efficaces, la prévalence des droits collectifs et d'autres mesures spéciales assurant leur vitalité. Du même coup, elles « refusent violemment de se voir condamnés à la seule survivance folklorique que leur promet un statu quo érigé sur des décennies de mensonges, de trahison et d'injustice⁴⁰. »

Elles ne veulent plus être obligées de « réclamer subventions, privilèges et permissions⁴¹ » puisque de toute façon, de nombreux programmes déjà en place n'apportent que de maigres résultats. C'est le cas des programmes fédéraux en matière de langues officielles dans l'enseignement, comme la FFHQ le démontre dans *À la recherche du milliard*, qui paraît en 1981. La Fédération souhaite que les programmes soient revus pour en assurer l'efficacité. Elle rejette aussi ce qu'elle appelle les « empêchements constitutionnels⁴² » qui amèneraient le gouvernement fédéral à « abdiquer quant à la possibilité d'établir, de concert avec les provinces, une politique cohérente de développement du système d'éducation de la minorité francophone hors Québec⁴³. »

La FFHQ reconnaît aussi, dans *Un espace économique à inventer* publié la même année, que les revendications politiques et culturelles traditionnelles, principalement l'accès aux services et à l'éducation, ont éclipsé d'autres domaines d'intérêt comme l'économie. Les communautés doivent désormais « se doter de mécanismes qui leur permettront d'exercer leur

³⁹ Fédération des francophones hors Québec, *Pour ne plus être sans pays. Une nouvelle association pour les deux peuples fondateurs*. Rapport du comité politique de la Fédération des francophones hors Québec, Ottawa, 1979, p. IX.

⁴⁰ *Ibid.*, p. 81.

⁴¹ *Idem.*

⁴² Fédération des francophones hors Québec, *À la recherche du milliard... Analyse critique des programmes fédéraux de langues officielles dans l'enseignement*, Fédération des francophones hors Québec, Ottawa, 1981, p. 62.

⁴³ *Ibid.*, p. 63.

pouvoir dans le domaine économique⁴⁴. » Selon elle, le problème est structurel et découle « d'une incapacité de diriger collectivement notre développement à l'intérieur d'un système économique dont historiquement nous avons été tenus à l'écart⁴⁵ ». Les communautés doivent s'approprier le domaine économique en lançant une « guérilla économique⁴⁶ », c'est-à-dire en s'investissant selon leurs propres termes dans un domaine auquel ils n'avaient pas accordé assez d'importance jusque là.

Malgré toutes ces revendications, le souhait de ces communautés est de s'inscrire dans la continuité, comme en témoigne le rapport *Pour nous inscrire dans l'avenir*. C'est en rappelant « la diversité des situations dans lesquelles vivent et s'épanouissent les francophones hors Québec⁴⁷ » que la Fédération invite les communautés à mener une quête d'égalité, une quête d'identité et une quête de l'avenir, ainsi qu'à « imaginer des possibles à eux, élaborer des projets liés à leur capacité organisationnelle, inventer des stratégies diversifiées, ainsi que de nouveaux lieux de pouvoir⁴⁸ ». Il faut diversifier les lieux d'action afin d'aspirer à un développement global, ce qui constitue le thème central du document *Vers un développement global*, paru en 1983, que nous présentons dans la section qui suit.

4.2 Les représentations du développement de la FFHQ

Comme nous venons d'en faire état, la notion de développement transcende les analyses présentées dans chacun des rapports. La préoccupation est déjà présente dans le premier rapport publié par la FFHQ, *Les héritiers de Lord Durham*. Elle y stipule que « l'unique

⁴⁴ Fédération des francophones hors Québec, *Un espace économique à inventer*. Rapport du comité économique de la Fédération des francophones hors Québec, Ottawa, 1981, p. 1.

⁴⁵ *Ibid.*, p. 33.

⁴⁶ *Ibid.*, p. 95.

⁴⁷ Fédération des francophones hors Québec, *Pour nous inscrire dans l'avenir*. Rapport du comité de la politique de développement global de la Fédération des francophones hors Québec, Ottawa, 1982, p. 1.

⁴⁸ *Ibid.*, p. 20.

recommandation fondamentale que les communautés réclament⁴⁹ », c'est une « politique globale, précise, cohérente et définitive de développement des communautés de langue et de culture françaises⁵⁰. » La Fédération précise également qu'une telle politique devra toucher six domaines précis.

1. La maîtrise des moyens d'éducation.
2. Les moyens de communication [...] devront refléter la vie même de nos communautés.
3. Les membres de nos communautés devront pouvoir développer leurs propres moyens de promotion économique, sociale et culturelle.
4. Au niveau politique, [...] que soit établi un lien d'obligation concrète, pratique et institutionnalisée des droits légitimes de la communauté. Cela devra se traduire dans chaque province par l'adoption du français comme langue officielle [...]
5. Au plan fédéral, la politique du bilinguisme institutionnel devra se transformer en une politique de développement des communautés dans tous les domaines qui relèvent de sa compétence. [...]
6. Ultimement, dans le débat qui s'est engagé sur l'avenir, il faudra tenir compte de la présence des communautés francophones qui fait la différence de ce pays. Cela signifie que toute discussion et décision devront inclure des garanties fondamentales de leurs droits individuels et collectifs⁵¹.

Dans cette recommandation, la FFHQ présente les bases sur lesquelles elle veut fonder son développement. Mais, elle le reconnaît elle-même, l'économie est un domaine qu'elle a quelque peu ignoré durant ses premières années d'existence. Toutefois, elle fait amende honorable dans *Un espace économique à inventer* en énonçant que « le développement économique prend son importance en tant qu'outil essentiel au développement global et harmonieux de nos communautés et le maintien de leur spécificité⁵². » Mais, les communautés ne doivent pas s'isoler pour autant, puisque cela équivaldrait à se « condamner à jouer un rôle subalterne dans

⁴⁹ Fédération des francophones hors Québec, *Les héritiers de Lord Durham, volume 1, op. cit.*, p. 118

⁵⁰ *Idem.*

⁵¹ *Idem.*

⁵² Fédération des francophones hors Québec, *Un espace économique à inventer, op. cit.*, p. 94.

l'économie⁵³. » Elle précise aussi que « le développement économique des communautés francophones doit reposer sur l'initiative des communautés elles-mêmes, compte tenu des possibilités et des aspirations de chacun⁵⁴. » En procédant ainsi, elles « sauront retenir et attirer des membres dans la mesure où ces derniers auront d'abord des possibilités d'y gagner leur vie de façon adéquate et d'y vivre dans un milieu qui répond à leurs aspirations⁵⁵. »

Cette conception de l'économie, qui laisse une bonne place à l'initiative des communautés, se retrouve aussi dans les réflexions que propose *Pour nous inscrire dans l'avenir*. La Fédération suggère, dans ce rapport, que le « rejet de l'assimilation, du contrôle externe doit [...] déboucher sur une volonté d'autogérer son propre développement, un développement qui soit conforme à son passé ou à l'idée que l'on veut bien s'en faire⁵⁶. » Peu à peu, la FFHQ articule l'idée d'une politique globale de développement des communautés qui gravite autour de l'autogestion, comme en témoigne cet extrait du même rapport.

Une politique globale pour les francophones hors Québec ce n'est pas une quête de planification étatique qui enserme, surveille, réglemente nos communautés. Au contraire, une politique globale doit viser à transférer le plus possible de pouvoirs aux communautés⁵⁷.

Pourtant, dans *Pour ne plus être sans pays*, publié trois ans plus tôt, la Fédération affirmait que « le développement des communautés [devait] être assuré par l'exercice des devoirs qui incombent aux autorités politiques nationales et provinciales en vertu de la constitution⁵⁸ » modifiée que la Fédération proposait, ce qui ne va pas nécessairement dans le sens de l'autogestion. Nous ne suggérons pas ici que la FFHQ est en contradiction avec elle-même ; peut-être est-elle divisée. Il est aussi possible que, pour elle, ces deux suggestions soient

⁵³ *Ibid.*, p. 12.

⁵⁴ *Ibid.*, p. 34.

⁵⁵ *Idem.*

⁵⁶ FFHQ, *Pour nous inscrire dans l'avenir*, op. cit., p. 14.

⁵⁷ *Ibid.*, pp. 38-39.

⁵⁸ FFHQ, *Pour ne plus être sans pays*, op. cit., p. 14.

complémentaires. Toutefois, cela suggère que les représentations du développement avancées par la FFHQ ne sont pas toujours faciles à réconcilier. De fait, les tensions entre l'autodétermination et la dépendance à l'égard du gouvernement fédéral transcendent toutes les périodes et se retrouvent dans le discours d'autres acteurs. Cette tension nourrit aussi l'impression selon laquelle la FFHQ a une représentation polysémique du développement des communautés francophones vivant en situation minoritaire.

Malgré tout, l'articulation d'une politique de développement global culmine en 1983 avec le document *Vers un développement global*. Dans celui-ci, la FFHQ définit le développement global comme étant

un ensemble d'actions harmonisées, guidées par un certain nombre d'idées et de projets réalistes et réalisables. Il touche le plus de secteurs possibles de la vie des individus et des groupes francophones. Il permet à ces individus et groupes francophones de poursuivre un même but et de mieux contrôler leur situation actuelle et future en visant l'épanouissement individuel et collectif⁵⁹.

Cette politique doit être « aménagé[e] et réalisé[e] par et pour les Francophones d'un milieu donné afin d'atteindre des objectifs qu'ils ont eux-mêmes définis⁶⁰ ». Aussi, une telle politique doit, selon la FFHQ s'appuyer sur trois principes : l'égalité de statut avec la communauté linguistique majoritaire, la possibilité de vivre son identité et le respect de l'autonomie des communautés francophones vivant en situation minoritaire⁶¹. La Fédération ajoute, en dernier lieu, qu'

[u]ne politique de développement global pour les communautés francophones doit donc s'appuyer sur les idées suivantes : le respect des situations spécifiques, la nécessité de diversifier nos actions, la

⁵⁹ Université d'Ottawa – Centre de recherche en civilisation canadienne-française – Fonds Association canadienne-française de l'Ontario – Relations avec la FFHQ, juin 1983 à mars 1984, C2[6]/48/8 – Fédération des francophones hors Québec, *Vers un développement global. Éléments de réflexion pour une politique de développement global des communautés francophones hors Québec*, 1983, p.17.

⁶⁰ *Ibid.*, p. 25.

⁶¹ *Ibid.*, pp. 19-20.

participation du plus grand nombre possible de Francophones et la concertation la plus large possible entre les intervenants. Cela doit être complété par un réseau d'information structuré qui alimente les organismes et les communautés. Cela nécessite enfin l'élaboration d'outils d'intervention et d'outils pédagogiques qui peuvent permettre aux gens de s'identifier à un devenir collectif⁶².

Cette politique peut sembler ambitieuse, mais la Fédération émet une mise en garde : « N'oublions pas cependant que la mise en œuvre d'une politique de développement global n'exige pas qu'on accomplisse tout en même temps. Mieux vaut y aller par étapes, se fixer des échéanciers réalistes, aller aux choses les plus simples⁶³ ».

En somme, durant la période qui nous occupe, la FFHQ s'est doté progressivement d'une conception du développement qu'elle a mis de l'avant dans les documents qu'elle a produits. Celle-ci est vaste, mais elle a l'avantage d'aborder une grande variété de domaines : le politique, l'économique, le culturel, même le symbolique. Elle a aussi le mérite de faire de l'épanouissement et du développement deux objectifs distincts, mais intrinsèquement lié, comme en fait foi la représentation qui se retrouve dans *Vers un développement global*. Les deux concepts d'épanouissement et de développement se sont plus tard retrouvés dans le libellé de la Partie VII de la *Loi sur les langues officielles*. Finalement, sa représentation du développement est politique, en ce sens qu'elle réclame une habilitation des communautés francophones vivant en situation minoritaire et un meilleur contrôle sur ses institutions. Elle vise à donner des pouvoirs aux communautés francophones vivant en situation minoritaire et à modifier les rapports de force qui existent entre elle et l'État fédéral, tout en leur permettant de sortir « de la clandestinité en prenant la parole publiquement, collectivement et solidairement⁶⁴. »

⁶² *Ibid.*, p. 39.

⁶³ *Ibid.*, p. 36.

⁶⁴ René-Jean Ravault, « L'amorce du redressement des francophones hors-Québec : analyse critique des *Héritiers de Lord Durham* et de *Deux poids, deux mesures* » dans Dean R. Louder et Éric Waddell (dir.), *Du continent perdu à l'archipel retrouvé : le Québec et l'Amérique française*, Québec, Presses de l'Université Laval, 2007 (1983), p. 274.

5. La Charte canadienne des droits et libertés et la juridisation des droits linguistiques

L'adoption de la *Charte canadienne des droits et libertés* en 1982 a ouvert une nouvelle période dans le débat sur les droits linguistiques au Canada. De par son effet structurant, celle-ci a offert de nouvelles possibilités d'action aux associations représentatives des communautés francophones vivant en situation minoritaire afin de cadrer leur message. La Charte est ici à la fois une institution porteuse de symboles et de valeurs et une fenêtre d'opportunité politique.

Les articles 16 à 23 font état des droits linguistiques des individus vivant au Canada. L'article 16. (1) stipule que le « français et l'anglais sont les langues officielles du Canada; ils ont un statut et des droits et privilèges égaux quant à leur usage dans les institutions du Parlement et du gouvernement du Canada⁶⁵. » Quant à l'article 20. (1), il précise que le « public a, au Canada, droit à l'emploi du français ou de l'anglais pour communiquer avec le siège ou l'administration centrale des institutions du parlement ou du gouvernement du Canada ou pour en recevoir les services⁶⁶ ». Jusqu'à présent, c'est l'article 23 qui a suscité le plus de débats. Ce dernier porte sur l'accès à l'éducation dans la langue de la minorité ainsi que sur la gestion scolaire. Une dernière précision s'impose : il n'est pas question du développement des communautés dans la Charte. Elle n'en véhicule pas une représentation à proprement dit.

À l'époque, l'apport de la *Charte canadienne des droits et libertés* dans l'élaboration des représentations du développement se situe plutôt dans le fait qu'elle a eu « une incidence importante sur le débat linguistique canadien, la formulation des politiques linguistiques et la

⁶⁵ Ministère de la Justice, *Charte canadienne des droits et libertés*, article 16. (1).

⁶⁶ *Ibid.*, article 20. (1).

mobilisation des groupes⁶⁷ ». Elle sert « à outiller des groupes traditionnellement exclus de la politique en leur conférant des droits à portée collective et en leur donnant un plus grand pouvoir d'action⁶⁸. » Braën suggère que l'adoption de la Charte a accentué la juridisation du débat linguistique au Canada au point où « [c]'est à partir de ce moment que l'intervention judiciaire est devenue systématique⁶⁹. » En permettant de s'adresser aux tribunaux afin de trancher les interprétations divergentes sur les articles de la Charte et de la Constitution, la Charte a fait des tribunaux un nouvel acteur dans le débat sur le développement.

De plus, grâce à leurs jugements, les tribunaux, particulièrement la Cour suprême, ont mis de l'avant des balises afin de favoriser le développement, sans nécessairement en suggérer une définition précise. En effet, leurs décisions peuvent avoir un impact sur la vitalité des communautés, qu'il s'agisse de l'accès aux services ou de l'obtention et la gestion d'écoles homogènes. Bien qu'il y ait eu des cas où les tribunaux ont opté pour une interprétation restrictive des droits linguistiques, la Cour suprême a tranché en 1999

en statuant que dans tous les cas, les droits linguistiques doivent faire l'objet d'une interprétation large et libérale qui tienne compte de leurs objets et qui soit compatible avec le maintien et l'épanouissement des collectivités de langue officielle⁷⁰.

Il faudra du temps, après l'adoption de la Charte, avant qu'on évoque ses articles dans le cadre de poursuites judiciaires. Toutefois, la Cour suprême a dû se prononcer dans quelques causes relatives aux droits linguistiques dans les provinces entre 1982 et 1987, mais pas sur la base de la *Charte*. Ce fut le cas, notamment, du *Renvoi relatif aux droits linguistiques au Manitoba*, dans lequel la Cour suprême a invalidé toutes les lois provinciales manitobaines parce qu'elles ont été

⁶⁷ Linda Cardinal, « La Charte canadienne des droits et libertés et la juridisation du débat linguistique au Canada : bilan et enjeux », *op. cit.*, p. 2.

⁶⁸ *Idem*.

⁶⁹ André Braën, « La promotion des droits linguistiques au Canada : dialogue ou chaise musicale ? » dans André Braën, Pierre Foucher et Yves Le Bouthillier, *Langues, constitutionnalisme et minorités*, Markham, LexisNexis Butterworths, 2006, p. 292.

⁷⁰ *Ibid.*, p. 296.

publiées en anglais seulement⁷¹. Mais, dans l'affaire *Société des Acadiens*⁷², la Cour suprême a conclu « que le droit conféré [...] de parler français ou anglais devant un tribunal ne garantit pas en soi qu'une personne pourra être entendue ou comprise dans la langue de son choix⁷³ », ce qui s'avère une interprétation plus restrictive. Les effets de la *Charte* sur le développement communautaire se feront sentir plus tard. Nous verrons dans les chapitres qui suivent des décisions où la Cour suprême a dû se prononcer sur l'interprétation à donner à certains articles de la *Charte* et dans lesquelles elle contribue à la réflexion sur le développement et ses représentations.

6. Les communautés francophones et le débat constitutionnel

La Charte, tout comme la *Loi constitutionnelle de 1982*, n'a pas été signée par le Québec en 1982. L'*Entente constitutionnelle de 1987*, ou l'Accord du lac Meech, constitue le premier effort du gouvernement fédéral, alors mené par les conservateurs sous Brian Mulroney, et des gouvernements provinciaux afin d'inviter le Québec à parapher ces documents⁷⁴. Fruit de longues négociations, le texte de l'accord a soulevé l'ire dans de nombreux pans de la population canadienne dès son dévoilement. Les communautés francophones vivant en situation minoritaire font partie des groupes qui se sont engagés dans le débat. Sans s'opposer à l'esprit de l'Accord

⁷¹ Cette cause ne renvoie pas aux dispositions de la Charte, mais à l'article 133 de la *Loi constitutionnelle de 1867* et à l'article 23 de la *Loi de 1870 sur le Manitoba. Renvoi relatif aux droits linguistiques au Manitoba* [1985] 1 R.C.S. 721. Disponible au <http://csc.lexum.umontreal.ca/fr/1985/1985rcs1-721/1985rcs1-721.html>.

⁷² *Société des Acadiens et Acadiennes du Nouveau-Brunswick c. Association of Parents for Fairness in Education*, [1986] 1 R.C.S. 549. Disponible au <http://csc.lexum.umontreal.ca/fr/1986/1986rcs1-549/1986rcs1-549.html>.

⁷³ Commissariat aux langues officielles, *Nos deux langues officielles au fil des ans*, Ottawa, 1990, p. 33.

⁷⁴ L'*Entente constitutionnelle de 1987* reconnaissait la présence d'individus d'expression française et anglaise partout au Canada comme étant une caractéristique fondamentale du pays, reconnaissait que le Québec formait une société distincte, accordait des nouveaux pouvoirs aux provinces en matière d'immigration, permettait aux provinces de suggérer des candidatures à la Cour suprême et y garantissait trois sièges pour des juges du Québec, permettait aux provinces de se retirer de programmes fédéraux qui empiètent sur les compétences provinciales avec juste compensation et instituait des conférences constitutionnelles annuelles, dont une devant porter sur la réforme du Sénat. Le texte de l'Accord est disponible au <http://www.thecanadianencyclopedia.com/index.cfm?PgNm=TCE&Params=f1ARTf0010100>.

du lac Meech, les communautés francophones souhaitaient qu'on remédie aux deux inquiétudes qu'elles ont soulevées.

La première résidait dans le fait que l'entente ne faisait pas référence aux droits collectifs ni aux communautés elles-mêmes, réduisant du coup la langue à un moyen de communication à l'extérieur du Québec⁷⁵. Comme cette disposition se retrouvait dans la règle d'interprétation de l'entente, les communautés préféraient y voir une reconnaissance explicite de « l'existence de deux grandes collectivités linguistique et leur droit à la permanence⁷⁶. » Les communautés francophones vivant en situation minoritaire considéraient qu'elles étaient les grandes perdantes de cette orientation en faveur des droits individuels au détriment des droits collectifs⁷⁷. Elles maintenaient que « [l]a question de la revendication des droits collectifs par la minorité francophone ne fait pas obstacle à la Charte canadienne des droits et libertés où on reconnaît des droits individuels. C'est un faux prétexte pour ne pas donner des droits collectifs à la minorité francophone⁷⁸. » Une reconnaissance en termes de droits collectifs aurait comme conséquence que les tribunaux seraient « forcés de donner une interprétation plus libérale, plus englobante des droits linguistiques qui sont dans la Charte⁷⁹. »

La deuxième inquiétude découlait de l'absence d'obligations pour les gouvernements fédéral et provinciaux, à l'exception du Québec, de faire la promotion des communautés

⁷⁵ Comité mixte spécial du Sénat et de la Chambre des communes sur l'Entente constitutionnel de 1987, *L'Entente constitutionnelle de 1987 – Rapport du comité mixte spécial du Sénat et de la Chambre des communes*, Ottawa, 1987, p. 51.

⁷⁶ Lucille Blanchette, *Procès-verbaux et témoignages du Comité mixte spécial du Sénat et de la Chambre des communes de l'entente constitutionnelle de 1987*, fascicule n° 11, vendredi 21 août 1987, p. 50.

⁷⁷ George Arès, « The Accord Abandons Canada's Battered and Defenceless Minorities » dans Michael D. Behiels (éd.), *The Meech Lake Primer: Conflicting Views of the 1987 Constitutional Accord*, Ottawa, University of Ottawa Press, 1989, p. 221.

⁷⁸ Yvon Fontaine, *Procès-verbaux et témoignages du Comité mixte spécial du Sénat et de la Chambre des communes de l'entente constitutionnelle de 1987*, fascicule n° 3, mercredi 5 août 1987, p. 21.

⁷⁹ *Ibid.*, p. 19.

francophones et de la dualité linguistique⁸⁰. Leur rôle se limitait à la protection et était perçu comme fixant les droits des communautés dans le statu quo⁸¹. La promotion allait bien au-delà de la protection selon Pierre Foucher, parce que « promouvoir, c'est favoriser le développement, souligner les aspects positifs, créer des programmes axés sur le développement plutôt que sur la défense et la préservation des acquis⁸². » De plus, selon George Arès, président de l'Association canadienne-française de l'Alberta à l'époque, l'accord reconnaissait implicitement deux fausses dualités. Une qui était politique, c'est-à-dire celle entre le Québec et le Canada, et l'autre qui était culturelle, mais qui était limitée à l'usage de deux langues par des individus plutôt que par des communautés⁸³. Il ajoutait aussi que les communautés ne pouvaient compter sur la bonne volonté des gouvernements fédéral et provinciaux afin de faire la promotion des minorités linguistiques francophones⁸⁴. Il allait dans le même sens que la FFHQ, qui avait souligné, lors de son passage devant le Comité mixte spécial sur l'Entente constitutionnelle de 1987, que

[l]es francophones de l'extérieur du Québec ne peuvent pas compter uniquement sur une propension naturelle des instances politiques à s'engager à faire la promotion de la caractéristique fondamentale du Canada⁸⁵.

Certains ont dit que, pour pallier cette inquiétude, une forme d'obligation à l'égard de la promotion devait être constitutionnalisée⁸⁶.

⁸⁰ José Woerhling, *op. cit.*, p. 304-305.

⁸¹ Université d'Ottawa – Centre de recherche en civilisation canadienne-française – Fonds Association canadienne-française de l'Ontario – Relations avec la FFHQ, août 1987 à mars 1988, C2[6]/48/16 – FFHQ, *Mémoire présenté par la Fédération des francophones hors Québec devant le Comité mixte spécial sur l'Entente constitutionnelle de 1987*, 5 août 1987, p. 2.

⁸² Pierre Foucher, « Faut-il signer l'Accord du lac Meech » dans *Égalité, revue acadienne d'analyse politique*, n° 22, automne 1987 – hiver 1988, p. 24.

⁸³ George Arès, *op. cit.*, p. 221.

⁸⁴ *Ibid.*, p. 220.

⁸⁵ Université d'Ottawa – Centre de recherche en civilisation canadienne-française – Fonds Association canadienne-française de l'Ontario – Relations avec la FFHQ, août 1987 à mars 1988, C2[6]/48/16 – FFHQ, *Mémoire présenté par la Fédération des francophones hors Québec devant le Comité mixte spécial sur l'Entente constitutionnelle de 1987*, 5 août 1987, p. 3.

⁸⁶ José Woerhling, *op. cit.*, p. 306.

En somme, les communautés francophones vivant en situation minoritaire se sont engagées dans le débat constitutionnel afin de pérenniser leur développement et parce que si « [l]es minorités linguistiques sont sans pouvoir; elles ne sont pas sans voix⁸⁷. » Elles craignaient que l'accord conforte les gouvernements dans leurs positions plutôt que de les engager dans la voie du développement des communautés. Celles-ci ont été entendues par le gouvernement fédéral, comme nous le verrons dans le prochain chapitre.

7. Conclusion

Ce chapitre a permis de retracer la genèse du débat sur le développement des communautés francophones vivant en situation minoritaire. Bien que la *Loi sur les langues officielles* de 1969 ne fasse pas mention de la question, le développement communautaire a constitué un enjeu dès le début de la période étudiée ici. Tant le gouvernement, que le Commissariat aux langues officielles et le réseau associatif se sont engagés envers cette idée que la solution aux préoccupations des communautés francophones vivant en situation minoritaire réside dans l'adoption de moyens favorables au développement. La FFHQ va plus loin et parle d'une politique globale. Ainsi, la question du développement au Secrétariat d'État passe par la mise en place de programmes de promotion de la dualité linguistique, alors que la FFHQ embrasse l'idée plus large de travailler à l'autogestion et l'épanouissement des communautés par elles-mêmes et par le moyen de plus de pouvoirs. Le Commissariat et les tribunaux se sont intégrés au débat, ne proposant pas des représentations clairement définies, mais certainement des pistes rendant compte de leur réflexion sur le développement. Dans le cas du Commissariat,

⁸⁷ Michel Bastarache, « Dualité canadienne, spécificité du Québec : contradiction ou complémentarité? » dans *Égalité, revue acadienne d'analyse politique*, n° 22, automne 1987 – hiver 1988, p. 45.

une politique globale, une révision de la *Loi sur les langues officielles* et la création d'un comité permanent sur les langues officielles constituent des avenues favorisant le développement.

Ce chapitre rend aussi compte de la politisation du débat sur le développement communautaire. Influencé par un contexte marqué par les idées de participation et d'action, le Secrétariat d'État semble associer le développement à la capacité d'action des communautés. Quant au Commissariat aux langues officielles, il cherche à créer des nouvelles fenêtres d'opportunités afin que les communautés puissent interpeller le gouvernement fédéral sur les enjeux de développement. Puis, de par ses rapports empruntant une rhétorique combative, la FFHQ remplit sa fonction d'organisme de représentation politique. Elle souhaite obtenir de nouveaux pouvoirs afin d'assurer l'autodétermination des communautés francophones vivant en situation minoritaire. Elle a aussi réussi à interpeller les autres acteurs, notamment en incitant le Commissariat aux langues officielles à revendiquer lui aussi une politique de développement global pour les communautés.

Ces conceptions politisées du développement communautaire découlent du contexte dans lequel elles s'élaborent. D'abord, l'absence du développement dans la *Loi sur les langues officielles* de 1969 fait en sorte que le débat sur cette question n'a pas de balises institutionnelles. Il fait plutôt l'objet de réflexions intenses au sein de la FFHQ, dont le travail de positionnement des communautés francophones vivant en situation minoritaire dans le débat politique est important. Le débat entourant l'Accord du lac Meech s'inscrit dans cette dynamique. Il représentait une occasion pour les communautés francophones et acadiennes de faire entendre leurs revendications en matière de développement à l'intérieur d'un débat politique toujours réceptif à l'idée de participation. Toutefois, de façon concomitante, nous voyons que la *Charte* a amorcé le mouvement d'institutionnalisation du débat sur le développement. Celle-ci aura un

effet structurant sur le débat et contribuera à sa dépolitisation progressive, comme nous le verrons dans les chapitres suivants.

Chapitre 3 – L’institutionnalisation du débat sur le développement (1988-1992)

Le contexte que nous avons présenté au chapitre précédent nous a permis de voir comment les acteurs accordent à la notion de développement une autorité particulière. En 1988, dans la foulée des débats sur l’Accord du lac Meech, la nouvelle *Loi sur les langues officielles* est adoptée. L’esprit derrière le libellé de la Partie VII de cette loi marque une nouvelle étape dans le débat sur le développement des communautés francophones. Pour la première fois, une base législative est conférée au développement. C’est à partir de ce cadre que l’on assistera à une institutionnalisation progressive du débat.

La mise en application de la Partie VII va tarder. D’autres priorités ont pris l’avant-scène durant la même période. La place occupée par les débats constitutionnels relègue les préoccupations des communautés francophones vivant en situation minoritaire au second plan, bien que celles-ci se soient également investies dans les débats constitutionnels. Si cette période commence par une effervescence notable à l’égard des communautés francophones, elle est plutôt marquée par des revendications qui demeurent à l’état latent malgré le nouvel outil législatif que représente la Partie VII. Cela ne veut pas dire pour autant que les acteurs se sont effacés. Par contre, nous verrons qu’ils vont revoir leurs approches du développement et son contenu en fonction de ce nouveau contexte. L’objectif de ce chapitre est de voir l’orientation que prend le débat sur le développement suite à l’adoption de la Partie VII.

La démonstration s’effectuera en trois temps. Nous présenterons d’abord le parcours du projet de loi C-72, c’est-à-dire la *Loi sur les langues officielles* de 1988, de son dépôt à sa sanction royale, en passant par les débats que la nouvelle loi a suscités. Ensuite, nous introduirons les débats constitutionnels qui ont marqué cette période et qui ont constitué la priorité de nombreux acteurs durant celle-ci. Malgré tous ces débats, les acteurs intéressés par le

développement des communautés francophones vivant en situation minoritaire ne sont pas demeurés silencieux. Nous présenterons en dernière partie les représentations du développement qui se sont mises en place suite à l'adoption de la Partie VII.

1. Du projet à la sanction royale : La *Loi sur les langues officielles* de 1988

1.1 Le dépôt du projet de loi C-72 sur les langues officielles

C'est le 25 juin 1987, quelques jours après que les premiers ministres fédéral et provinciaux se soient entendus sur la version finale de l'Accord du lac Meech, que le ministre de la Justice, Ray Hnatyshyn, dépose le projet de loi C-72 sur la refonte de la *Loi sur les langues officielles*. À grands traits, ce projet de loi reprend en partie la loi originale, tout en bonifiant quelque peu les pouvoirs du Commissaire aux langues officielles et en y ajoutant principalement deux parties. Premièrement, la Partie V stipule que « [l]e français et l'anglais sont les langues de travail des institutions fédérales. Leurs agents ont donc le droit d'utiliser, conformément à la présente partie, l'une ou l'autre¹. » La seconde est la Partie VII, composée des articles 41 à 45, et qui constitue, en partie, notre objet d'étude².

Pendant une conférence de presse tenue suite au dépôt du projet de loi, le ministre de la Justice spécifie que ce projet va permettre au gouvernement de se conformer aux nouvelles obligations constitutionnelles qui lui reviennent depuis 1982. En essayant de refléter les réalités linguistiques modernes du pays, il note que le projet tente d'accommoder les besoins particuliers des communautés minoritaires de langue officielle et qu'il reflète l'engagement du gouvernement envers la dualité linguistique, une caractéristique unique et vitale de l'identité nationale. D'ailleurs, il précise que cette initiative fédérale a été élaborée dans un esprit d'unité

¹ Ministère de la Justice, *Loi sur les langues officielles*, article 34. Disponible au <http://lois.justice.gc.ca/fr/showdoc/cs/O-3.01///fr?page=1>.

² La Partie VII de la *Loi sur les langues officielles*, originale et amendée en 2005, se retrouve à l'annexe 1. Elle est aussi disponible au <http://lois.justice.gc.ca/fr/showdoc/cs/O-3.01///fr?page=1>.

nationale et de réconciliation pour compléter l'engagement mutuel des deux paliers de gouvernement dans l'Accord du lac Meech envers les communautés minoritaires de langues officielles³. Le projet de loi vient ainsi répondre en partie aux critiques des communautés francophones à l'égard de l'accord. Le ministre est le premier à faire allusion aux parallèles entre le projet de loi et l'entente constitutionnelle ; il n'est pas non plus le dernier.

Le Secrétaire d'État du Canada, David Crombie, a été le second à prendre la parole pendant la conférence de presse. Dans son cas, il place l'accent sur la vie communautaire qui « permet l'existence quotidienne d'une langue et d'une culture, dans toutes ses manifestations⁴. » Il ajoute qu'il tient à diriger un effort mieux concerté des ministères et des organismes fédéraux pour mieux cibler et répondre aux objectifs communs et aux priorités en matière de langues officielles. Pour y parvenir, il confirme sa bonne volonté et son ouverture envers le projet de loi et les suggestions qui pourraient être faites pour le modifier⁵.

Le dernier à prendre la parole fut le président du Conseil du Trésor, Robert de Cotret. C'est lui qui, selon le projet de loi, doit devenir responsable des parties de la loi qui affectent les institutions fédérales. Selon lui, il est temps d'entreprendre un renouveau pour « élargir les possibilités ouvertes à tous les Canadiens⁶ » de communiquer avec les institutions fédérales, d'obtenir des services et de travailler dans la langue de leur choix. Il souligne que ces institutions « auront à mettre en place les mécanismes qui leur permettront de faire face à leurs nouvelles

³ Gouvernement du Canada. *Projet de loi sur les langues officielles. Déclaration du Ministre de la Justice et Procureur général du Canada M. Ray Hnatyshyn à la conférence de presse.* Ottawa, 25 juin 1987, p. 1-4.

⁴ Gouvernement du Canada. *Projet de loi sur les langues officielles. Déclaration du Secrétaire d'État du Canada M. David Crombie à la conférence de presse.* Ottawa, 25 juin 1987, p. 2.

⁵ *Ibid.*, p. 1-4.

⁶ Gouvernement du Canada. *Projet de loi sur les langues officielles. Déclaration du président du Conseil du Trésor M. Robert R. de Cotret lors de la conférence de presse.* Ottawa, 25 juin 1987, p. 1.

obligations⁷ » puis que son propre ministère a l'intention de respecter ses engagements en mettant en œuvre les programmes qui s'avèreront nécessaires.

Quant au Premier ministre, Brian Mulroney, il réagit le lendemain de la conférence de presse au dépôt du projet de loi. Dans sa déclaration, le Premier ministre tient

à souligner en particulier que le gouvernement s'est engagé à favoriser l'épanouissement et appuyer le développement des minorités francophones et anglophones du Canada. Il est donc primordial que tous les ministères et organismes fédéraux contribuent au développement et à l'épanouissement de ces communautés minoritaires et qu'ils tiennent compte de leurs besoins et intérêts dans l'élaboration de leurs politiques et la mise en œuvre de leurs programmes⁸.

Cette déclaration, comme les trois premières, laisse à penser que le gouvernement fédéral avait de bonnes intentions quand il a déposé le projet de loi et qu'il visait une mise en application très vaste de la Partie VII, particulièrement parce que le Premier ministre précise qu'il revient à tous les ministères et organismes de prendre des mesures favorisant le développement. Toutefois, ces premières intentions n'ont pas eu la portée souhaitée comme en témoignent les débats sur le projet de loi.

1.2 Étude du projet de loi

Pour étudier le projet de loi, la Chambre des communes a constitué le Comité législatif sur le projet de loi C-72. Il s'est réuni pour la première fois en mars 1988, neuf mois après le dépôt du projet de loi. Durant ses travaux, il a rencontré une importante gamme d'acteurs, allant de ministres fédéraux au Commissaire aux langues officielles, en passant par des associations communautaires.

⁷ *Ibid.*, p. 3.

⁸ Cet extrait de la déclaration du Premier ministre est tiré de: Commissariat aux langues officielles, *Un tracé pour agir – La mise en œuvre de la Partie VII de la Loi sur les langues officielles de 1988*, Ottawa, février 1996, p. 91.

Les débats du Comité se sont concentrés sur certaines parties du projet de loi. Les sections les plus contentieuses étaient les Parties III sur l'administration de la justice, IV sur les communications avec le public et la prestation de services et V sur la langue de travail. Le Comité est revenu aussi à quelques reprises sur l'Accord du lac Meech, que le projet de loi vient compléter, et ses effets sur les communautés minoritaires de langue officielle. Ironiquement, alors qu'aujourd'hui la Partie VII suscite maints débats, elle est parmi celles qui ont provoqué le moins d'intérêt pendant les délibérations du Comité. Les membres et les témoins en ont discuté rapidement à quelques reprises, mais ils n'en ont jamais entrepris une étude sérieuse.

Le premier témoin à aborder la Partie VII est le ministre de la Justice, Ray Hnatyshyn, qui demeure ambivalent quant au caractère exécutoire de la partie. Il note, dans son allocution d'ouverture, qu'aux « termes de la Partie VII du projet de loi, le gouvernement s'engage à favoriser l'épanouissement et le développement⁹ » des communautés minoritaires de langue officielle et que le projet de loi a « pour fondement la Charte, à savoir le principe de la progression vers l'égalité de statut ou d'usage¹⁰ » des deux langues officielles. Dans sa déclaration, il rappelle à nouveau que la Partie VII « complète l'engagement que l'on trouve dans l'accord constitutionnel du lac Meech et qui a trait à la dualité linguistique canadienne¹¹ ». Le projet de loi « offre un cadre législatif dont les composantes sont raisonnables et équilibrées¹². »

Le Secrétaire d'État, David Crombie, commente plus la Partie VII, sûrement parce qu'il est responsable de sa mise en application. Jean-Robert Gauthier¹³, alors député, a confronté le Secrétaire d'État sur le caractère non exécutoire de la partie. Le député Gauthier considère que la

⁹ Ray Hnatyshyn, *Procès-verbaux et témoignages du Comité législatif sur le projet de loi C-72*, 22 mars 1988, fascicule 1, p. 18.

¹⁰ *Idem.*

¹¹ *Idem.*

¹² *Idem.*

¹³ C'est le même qui, plusieurs années plus tard, alors devenu sénateur, déposa le projet de loi S-3 amendant la Partie VII pour la rendre exécutoire.

Partie VII « ne donne pas aux Canadiens un droit de recours en justice contre une incartade, un oubli ou un geste¹⁴ » de la part du gouvernement fédéral. Quand le député Gauthier lui demande la raison « pour laquelle on n'a pas inclus la partie VII dans le droit de recours judiciaire¹⁵ », le Secrétaire d'État lui répond qu'il « est important de comprendre que la langue dont on parle dans la partie VII est la langue d'encouragement. Ce n'est pas la langue de commande¹⁶. » Il semble que pour le Secrétaire d'État, la Partie VII est déclaratoire, et non exécutoire.

Un intervenant particulièrement impliqué dans les délibérations du Comité est le Commissaire aux langues officielles, D'Iberville Fortier. Dans son allocution d'ouverture, il fait directement allusion à la Partie VII.

Dans la Partie VII du projet de loi, ces excellents principes se traduisent par les responsabilités de promotion correspondantes confiées au Secrétariat d'État du Canada, dont le rôle est d'« encourager » et d'« aider » en ce sens divers organismes non fédéraux et de « collaborer avec eux ». La nouvelle loi se trouve ainsi à consacrer en droit un certain nombre de politiques et de programmes de promotion qui existent depuis pratiquement aussi longtemps que la loi elle-même. [...] On est toutefois porté à se demander si, en se limitant à encourager d'autres organismes et en les aidant dans un esprit de collaboration, le gouvernement fédéral même risque de ne pas faire directement sa part propre et entière pour assurer la pleine reconnaissance de l'usage du français et de l'anglais au-delà de la sphère du gouvernement fédéral¹⁷.

Le Commissaire fait état de certaines craintes qu'il a à l'égard de la mise en œuvre de la Partie VII. Il est intéressant de noter que, malgré cette intervention, les membres du Comité ne lui poseront aucune question à propos de la Partie VII.

La Fédération des francophones hors Québec (FFHQ) a aussi profité de l'occasion que constituait ce comité pour se faire entendre par la voix de son président, Yvon Fontaine. La

¹⁴ David Crombie, *Procès-verbaux et témoignages du Comité législatif sur le projet de loi C-72*, 24 mars 1988, fascicule 3, p. 11.

¹⁵ *Idem.*

¹⁶ *Idem.*

¹⁷ D'Iberville Fortier, *Procès-verbaux et témoignages du Comité législatif sur le projet de loi C-72*, 23 mars 1988, fascicule n° 2, p. 8.

FFHQ entrevoit le projet de loi et la Partie VII avec enthousiasme, car elle y « trouve certainement un langage innovateur qui va bien au-delà de ce qui existait jusqu'à maintenant¹⁸. »

Mais, elle fait état de faiblesses dans les

mécanismes prévus pour mettre en œuvre l'engagement du gouvernement fédéral de protéger et de développer les minorités linguistiques. Ces mécanismes sont insuffisants, notamment parce que l'affirmation du devoir de tous les ministères de participer à cet effort n'est pas explicite. L'implication des ministères doit être plus importante¹⁹.

Bref, la FFHQ perçoit déjà que la mise en application de la Partie VII pourrait s'avérer difficile en raison de son caractère non exécutoire et des imprécisions quant aux rôles des ministères. D'autres organismes, comme Alliance Québec et *Canadian Parents for French* sont venus appuyer les propos de la FFHQ.

Au moment de l'étude article par article du projet de loi, les membres du Comité ont constaté qu'ils n'avaient pas toute l'information dont ils avaient besoin afin d'adopter les articles de la Partie VII. Certains suggèrent de reprendre le débat sur cette partie pour clarifier les interrogations qui demeurent en suspens. Un député a d'ailleurs avoué que « ce n'est qu'hier ou avant-hier que j'ai commencé à me poser des questions²⁰ » et qu'il ne savait pas que la Partie VII était complètement nouvelle et qu'elle ne se retrouvait pas originalement dans la loi de 1969. Les membres ont commencé à douter du fait que la partie « puisse être appliquée de la façon prévue au départ²¹. » Pris dans un échéancier serré, les députés ont adopté les cinq articles de la Partie VII sans en discuter plus longuement, ni en y apportant quelque changement que ce soit. Le projet de loi C-72 a reçu la sanction royale le 15 septembre 1988.

¹⁸ Yvon Fontaine, *Procès-verbaux et témoignages du Comité législatif sur le projet de loi C-72*, 20 avril 1988, fascicule n° 7, p. 11.

¹⁹ *Ibid.*, p. 6

²⁰ Warren Allmand, *Procès-verbaux et témoignages du Comité législatif sur le projet de loi C-72*, 8 juin 1988, fascicule 21, p. 36.

²¹ *Idem.*

Bref, les travaux du Comité législatif sur le projet de loi C-72 n'ont eu aucun effet sur la Partie VII. Malgré les interventions de nombreux acteurs exprimant des réserves quant à la mise en œuvre de la Partie VII, notamment la FFHQ et le Commissariat, la *Loi sur les langues officielles* de 1988 a été adoptée malgré les ambiguïtés qui demeuraient quant aux obligations du gouvernement fédéral en ce qui a trait à l'épanouissement des communautés minoritaires de langue officielle et à la promotion des langues officielles. Si le comité constituait une fenêtre d'opportunité politique pour les acteurs impliqués dans le débat sur le développement des communautés, il n'a pas été réceptif aux discours de ceux-ci. Ses ambiguïtés sont à l'origine des débats qui perdurent quant à la portée et à la mise en œuvre de la Partie VII.

La Partie VII a été étudiée une dernière fois par le Comité mixte permanent des langues officielles en septembre 1988, bien que ce soit après la sanction royale. Un témoignage retient l'attention : celui du nouveau Secrétaire d'État, Lucien Bouchard. Il répète que la Partie VII constitue un élément essentiel de l'action du gouvernement en faveur des langues officielles et que la nécessité de cet instrument découle de l'engagement à l'égard de la dualité linguistique qui se retrouve dans l'Accord du lac Meech. Quand les membres du comité le questionnent à propos du caractère non exécutoire de la Partie VII, il répond que « notre ministère ne s'occupe que de la Partie VII, qui n'a pas besoin de règlements pour être appliquée²². » Il semble désormais que, malgré les bonnes intentions du gouvernement fédéral lors du dépôt du projet de loi, la Partie VII n'est devenue qu'une déclaration d'intention aux yeux de celui-ci. Toutefois, même cette déclaration d'intention est mise en veilleuse par les débats constitutionnels qui se poursuivent en même temps.

²² Lucien Bouchard, *Procès-verbaux et témoignages du Comité mixte permanent des langues officielles*, 28 septembre 1988, fascicule 30, p. 47.

2. Agitations constitutionnelles

La période qui s'échelonne de 1988 à 1992 est marquée par d'intenses négociations constitutionnelles. Peu de groupes ont échappé à cette tourmente, les communautés francophones vivant en situation minoritaire ne faisant pas exception. Le Commissaire aux langues officielles note d'ailleurs que

les discussions sur l'avenir politique et constitutionnel du Québec ainsi que sur le renouvellement de la Fédération canadienne ont dominé le débat sur la question linguistique, marqué la vie des communautés minoritaires et déterminé, dans une large mesure, l'action que mènent leurs associations sur la scène nationale²³.

Nous suggérons que l'importance qu'ont pris l'action et les discours sur l'avenir constitutionnel du Canada a relégué au second rang les préoccupations ayant égard à la mise en œuvre de la Partie VII et au développement des communautés. Comme les acteurs concernés par ceux-ci participaient également aux débats constitutionnels, la réflexion qui devait s'amorcer avec l'adoption de la Partie VII s'est effectuée au ralenti pendant la période à l'étude dans ce chapitre. C'est pourquoi nous dressons un survol des tourmentes constitutionnelles qui ont suivi la signature initiale de l'Accord du lac Meech en 1987.

Sans entrer dans les détails, il faut souligner que certains groupes au Canada anglais ont mal réagi au contenu de l'Accord du lac Meech. Cette opposition s'est traduite par le retrait de l'appui de quelques provinces à l'Accord. Avec l'approche de l'échéance de juin 1990 pour la ratification de l'Accord, le Nouveau-Brunswick a soumis une proposition afin de le modifier et de le rendre plus acceptable aux yeux des provinces du Canada anglais. Cette proposition comprend notamment des dispositions afin de garantir l'égalité entre les hommes et les femmes, un engagement à poursuivre des discussions sur les droits des peuples autochtones ainsi qu'une

²³ Commissariat aux langues officielles, *Rapport annuel 1991*, Ottawa, Ministère des Approvisionnements et Services Canada, 1992, p. 125.

reconnaissance du rôle que doit jouer le gouvernement fédéral dans la promotion de la dualité linguistique²⁴. En mars 1990, un comité présidé par Jean Charest est chargé d'étudier cette proposition. La FFHQ a profité de cette occasion pour aller rappeler sa position constitutionnelle. Dans sa présentation, elle précise que la Fédération « a résolu d'appuyer inconditionnellement l'Accord du lac Meech²⁵. » Comme elle tient à ce que l'impasse soit dénouée, elle donne aussi son appui à la proposition McKenna qui incite à la poursuite du dialogue au-delà de la signature de l'Accord. De plus, cette proposition demande au gouvernement fédéral de jouer un rôle de promotion de la dualité linguistique, ce qui constituait une des premières revendications de la Fédération au moment du dépôt initial de l'Accord. Dans son mémoire, la FFHQ définit ainsi la promotion : « Particulièrement lorsqu'il apparaît au côté de la notion de 'protection', qui est de nature beaucoup plus statique et passive, la promotion signifie l'accomplissement de gestes tangibles aboutissant à des effets concrets²⁶. » Pourtant, la Partie VII, qui donne au gouvernement fédéral un rôle de promotion, est absente de ce mémoire. Cela laisse croire que la FFHQ croyait plus important que cet engagement soit constitutionnalisé que de travailler à mettre en application ce qui avait déjà reçu une sanction royale. En bout de ligne, le comité a suggéré d'adopter la proposition McKenna telle quelle. Malgré tout, l'Accord du lac Meech n'a pas été ratifié.

L'échec de cet Accord a entraîné le pays dans d'autres débats sur son avenir constitutionnel. Le Québec a lancé ses propres consultations pour définir son avenir. Le rapport Allaire, adopté par le Parti libéral du Québec, réclamait un élargissement des pouvoirs qui sont attribués à la province et suggérait de tenir un référendum en 1992 « soit pour approuver un

²⁴ Edison Stewart, « PM backs McKenna but wants Meech first Original accord is still 'best hope for unity,' he says » dans *Toronto Star*, 23 mars 1990, p. A1.

²⁵ Fédération des francophones hors Québec, *Ouvrons-nous les yeux : le sort du Canada est en jeu*. Texte soumis au Comité parlementaire chargé d'étudier la proposition McKenna, Ottawa, 11 avril 1990, p. 5.

²⁶ *Ibid.*, p. 9.

accord éventuel avec le reste du Canada, soit pour approuver la souveraineté du Québec accompagnée d'une offre d'association économique avec le reste du Canada²⁷.» Le gouvernement québécois a aussi instauré la commission Bélanger-Campeau chargée d'étudier l'impasse constitutionnelle. La commission en est arrivée à des conclusions semblables à celles du rapport Allaire.

Évidemment, la FFHQ est demeurée vigilante à l'égard du dossier constitutionnel durant toute cette période, ce qui a nécessairement eu des effets sur ses activités :

Les tribulations constitutionnelles ont donné le ton, en plus de fortement influencer les activités de la Fédération de l'année 1990 et des années suivantes. À cet égard la FFHQ a participé directement ou indirectement, à la majorité des commissions et comités mis sur pied par le gouvernement fédéral, les provinces ou territoires afin de redéfinir la fédération canadienne [...] Elle a également entrepris de définir les paramètres de son propre « programme constitutionnel »²⁸.

Elle a notamment comparu devant la commission Bélanger-Campeau, où elle a « insisté sur la nécessité que s'établisse entre le Québec et les francophones hors Québec un partenariat où chacune des parties pourrait contribuer au développement de l'autre²⁹. » Elle a aussi dû se positionner face aux propositions fédérales qui se retrouvaient dans le document *Bâtir ensemble l'avenir du Canada*³⁰. Nous retenons deux choses de l'analyse qu'en fait la FCFA³¹. D'abord, elle regrette que la promotion du développement des communautés minoritaires de langue officielle soit toujours absente des propositions³². Ensuite, elle craint les dispositions visant à

²⁷ Kenneth McRoberts, *Un pays à refaire. L'échec des politiques constitutionnelles canadiennes*, Montréal, Boréal, 1999, p. 276.

²⁸ Fédération des communautés francophones et acadienne, « *Un quart de siècle de défis, d'actions et de progrès* » : *les faits marquants 1975-2000*, Ottawa, Fédération des communautés francophones et acadienne, juin 2000, p.7

²⁹ *Ibid.*, p. 8.

³⁰ Disponible au <http://northernblue.ca/canchan/cantext/constitu/batirens.html>.

³¹ Rappelons que la FFHQ a changé de nom pour la FCFA en 1991.

³² Fédération des communautés francophones et acadienne, *Bâtir ensemble l'avenir du Canada. Analyse préliminaire du document fédéral de réformes constitutionnelles*, Ottawa, Fédération des communautés francophones et acadienne, 1991, p. 11.

limiter le pouvoir de dépenser du gouvernement fédéral parce qu'il constitue « un outil majeur pour notre développement³³. »

Suite aux propositions fédérales, une dernière série de négociations constitutionnelles s'est entamée. Elles ont été plus ouvertes que celles ayant mené à l'Accord du lac Meech, en ce sens que des groupes de la société civile ont obtenu un siège à la table, dont la FCFA et les Autochtones. Cette ronde a culminé avec l'entente de Charlottetown en août 1992, à laquelle la FCFA a donné son assentiment « puisqu'elle y reconnaît le rôle des gouvernements d'assurer le développement et l'épanouissement de la dualité linguistique canadienne³⁴ » et aussi parce qu'on y fait mention des communautés minoritaires de langue officielle, plutôt que des Canadiens d'expression française ou anglaise. L'entente reconnaissait l'aspect communautaire et collectif de la langue. Toutefois, l'entente a été rejetée suite à un référendum pancanadien sur sa ratification en octobre 1992.

Ce survol des négociations constitutionnelles permet de constater que la FCFA a été très active dans le dossier, comme l'ont été d'autres acteurs. Mais, toutes ces activités ont ralenti d'autres initiatives, telles la mise en œuvre de la Partie VII de la *Loi sur les langues officielles*. Toutefois, la réflexion sur le développement des communautés francophones vivant en situation minoritaire n'est pas demeurée au point mort durant cette période, comme nous le verrons dans la section suivante.

3. Les acteurs et leurs représentations

Pendant cette période d'activités constitutionnelles, la donne a changé en matière de développement des communautés francophones vivant en situation minoritaire suite à l'adoption

³³ *Ibid.*, p. 32.

³⁴ Fédération des communautés francophones et acadienne, *Un siècle de défis...*, *op.cit.*, p. 10.

de la Partie VII. Celle-ci amène les acteurs à revoir leurs représentations à la lumière des nouvelles obligations du gouvernement fédéral. Comme plusieurs intervenants souhaitent une mise en œuvre prompte, nous verrons qu'ils ne tardent pas avant de suggérer leurs propres façons d'interpréter la Partie VII, particulièrement la notion de développement qui s'y retrouve. Leur approche devient plus légal-administrative que politique. Entre autres, nous verrons que la FFHQ laisse graduellement tomber, notamment, ses références à l'autogestion et à l'octroi de pouvoirs. Tous les acteurs identifiés au chapitre précédent s'insèrent dans le débat. Nous présenterons, dans l'ordre, les représentations du développement de la FFHQ/FCFA, du Commissariat aux langues officielles, des tribunaux et du gouvernement fédéral.

3.1 La FFHQ/FCFA

L'adoption de la Partie VII a amené la FFHQ à revoir son discours sur le développement en raison des nouvelles dispositions qu'elle contient à l'égard du rôle du gouvernement fédéral. La Fédération a dû se questionner sur les rapports qu'elle entretenait avec d'autres groupes, comme le Québec, les peuples autochtones et les communautés ethnoculturelles. C'est aussi durant la période à l'étude dans ce chapitre qu'elle a changé de nom pour la Fédération des communautés francophones et acadiennes du Canada. Par ce changement de nom, la Fédération cherchait à se définir par ce qui rassemble les francophones plutôt que par ce qui les exclut. Aussi, le fait qu'elles se définissent comme des communautés « est un indicateur de leur évolution récente et de la place qu'ils entendent occuper au sein de la confédération canadienne³⁵. »

³⁵ Fédération des communautés francophones et acadienne, *La francophonie canadienne : un espace à reconnaître. Pour une politique de rapprochement entre le Québec et les communautés francophones et acadiennes du Canada*. Ottawa, Fédération des communautés francophones et acadienne, 1993, p. 9.

Les auteurs du rapport *Face au pluralisme* préparé pour la FCFA suggèrent aussi des pistes de réflexion afin de redéfinir la notion de développement dans un contexte où la composition ethnoculturelle de la francophonie canadienne se diversifie et où cette dernière doit entrer en relation avec d'autres communautés ethnoculturelles non francophones. Sans résumer le rapport, nous présentons ici ce que nous y retenons eu égard à la notion de développement.

Les auteurs considèrent que l'« existence d'une infrastructure de lois et d'un réseau d'institutions fédérales et provinciales, qui desservent en français les communautés francophones, représente, en dépit des lacunes encore présentes, un acquis important³⁶. » Ils souhaitent que les communautés fassent état de leurs progrès dans leurs discours publics puisqu'ils représentent « un atout psychologique dans le jeu subtil de présentation des revendications supplémentaires³⁷. » On retrouve donc chez ces auteurs l'idée selon laquelle le développement suscite le développement. Les communautés francophones vivant en situation minoritaire doivent dès lors développer des stratégies d'action allant dans ce sens afin de soutenir les progrès et de transformer les rapports de force en leur faveur³⁸. L'action des communautés doit

être guidée par une vision stratégique, axée sur des progrès à moyen et à long termes; se donner comme objectif le développement des communautés francophones et acadiennes; utiliser comme moyen d'action la participation communautaire, c'est-à-dire la mobilisation des forces propres des francophones dans chacune des provinces et chacun des territoires³⁹.

Cette même action se déploie dans un milieu « où des droits, mêmes garantis par la loi, ne sont jamais acquis pour toujours et dépendent, pour leur poursuite, de la bonne volonté ou de la

³⁶ Stacy Churchill et Isabel Kaprielian-Churchill, *Les communautés francophones et acadiennes du Canada: Face au pluralisme*, Ottawa, Fédération des communautés francophones et acadienne, 1991, p. 36.

³⁷ *Ibid.*, p. 37.

³⁸ *Ibid.*, p. 42.

³⁹ *Ibid.*, p. 68.

neutralité des autres⁴⁰. » C'est ce qui explique pourquoi les communautés doivent faire face au pluralisme, entrer en relation avec les autres groupes ethnoculturels et éviter que les discours misent sur l'exclusion des non-francophones.

Le discours sur le développement et le progrès est plus articulé dans *Dessein 2000*, du fait qu'il présente une double dynamique derrière l'avenir des communautés francophones vivant en situation minoritaire : « le développement communautaire et la participation aux institutions politiques⁴¹. » La Fédération présente ainsi ces dynamiques, en reprenant le discours sur l'autogestion :

Depuis environ vingt ans, l'État est intervenu de façon importante dans le développement de nos communautés. Un sain réalisme nous oblige à reconnaître qu'à plus ou moins long terme, nos communautés ne pourront plus compter autant sur cette aide gouvernementale et devront identifier d'autres voies possibles de développement. Par ailleurs, il semble de plus en plus important que les francophones s'intègrent davantage dans le processus politique canadien et ce, aux niveaux municipal, provincial et national. Cette dimension de notre développement fait appel à une toute autre dynamique qui supposera un engagement plus décisif à la base et des aménagements différents au plan des structures⁴².

Dessein 2000 continue d'insister sur une conception « autonomiste » du développement, caractérisée « par une prise en charge de notre avenir, une prise en charge axée sur nos ressources, sur nos besoins et nos aspirations, sur le contrôle de nos espaces, sur le développement de lieux de pouvoirs francophones⁴³ », ce qui s'inscrit en continuité avec le discours de la période précédente. La FCFA y définit le développement communautaire comme étant « un processus social et économique par lequel les citoyennes et citoyens prennent en main leur destin et se donnent les moyens de faire face aux principaux problèmes de leur

⁴⁰ *Ibid.*, p. 95.

⁴¹ Fédération des communautés francophones et acadienne, *Dessein 2000 : Pour un espace francophone*. Ottawa, Fédération des communautés francophones et acadienne, 1992, p. V.

⁴² *Ibid.*, pp. V-VI.

⁴³ *Ibid.*, p. 8.

communauté⁴⁴. » Elle propose trois voies de développement. La première est une prise en charge, qui signifie « la création d'espaces francophones fondés sur une affirmation de notre réalité et de nos aspirations⁴⁵. » La seconde consiste en des partenariats permettant « la solidification et l'élargissement de ces espaces⁴⁶. » La dernière est la participation au processus politique afin de véhiculer les aspirations des communautés. Toutefois, cette participation « dépend de notre capacité de développer notre leadership et de mobiliser les membres de nos communautés⁴⁷. » Bref, ce que l'on retrouve ici, c'est une représentation du développement des communautés qui passe par une prise en charge des francophones par eux-mêmes afin de briser le lien de dépendance avec le gouvernement fédéral qui, selon la FCFA, ne sera pas indéfiniment le fiduciaire des communautés francophones vivant en situation minoritaire. La Fédération a décrit elle-même cette représentation comme étant « de loin le scénario le plus achevé de développement pour les communautés francophones minoritaires du Canada⁴⁸. »

Dans *À la recherche d'une politique de développement de la francophonie*, publié en 1993, la FCFA adhère à l'idée selon laquelle la Partie VII engage « tous les ministères du gouvernement fédéral à favoriser l'épanouissement des minorités de langue officielle⁴⁹. » Elle commente aussi les nouveaux mandats qui ont été confiés au Secrétariat d'État du Canada, notamment celui de la coordination de l'action des ministères et celui d'assurer la promotion des communautés de langue officielle. Elle observe

[qu'u]n tel mandat élargi aurait dû entraîner une mise de fonds correspondante aux responsabilités accrues. Or, cela ne s'est pas produit. C'est donc dire qu'il existe forcément un écart problématique entre le

⁴⁴ *Ibid.*, p. 18.

⁴⁵ *Ibid.*, p. 21.

⁴⁶ *Idem.*

⁴⁷ *Ibid.*, p. 16.

⁴⁸ Fédération des communautés francophones et acadienne, *La francophonie canadienne...*, op. cit. p. 11.

⁴⁹ Fédération des communautés francophones et acadienne, *À la recherche d'une politique de développement de la francophonie*, Ottawa, Fédération des communautés francophones et acadienne, 1993, p. 2-3.

mandat du S.E.C [Secrétariat d'État du Canada] et les ressources dont il dispose pour s'en acquitter convenablement⁵⁰.

Il faut que de nouvelles ressources soient accordées au Secrétariat d'État et que celui-ci mette en place de nouveaux programmes afin de respecter l'esprit de la Partie VII. C'est pourquoi elle recommande que « le gouvernement fédéral se dote d'une politique globale de développement et d'épanouissement de la francophonie lui permettant d'actualiser la pleine portée de l'Article 41 de la Loi sur les langues officielles⁵¹. »

Finalement, la FCFA tient à continuer à travailler en collaboration avec le Secrétariat d'État, bien qu'elle ait déjà souligné qu'il faudrait briser le lien de dépendance qui existe. Elle souligne qu'« [i]ndéniablement, le S.E.C. a eu un impact déterminant sur le développement des communautés francophones et acadiennes. On n'ose même pas penser à ce que seraient nos communautés sans cette aide indispensable⁵². » Nous constatons ici un changement important dans le discours en ce sens que, dans la période précédente, la FCFA suggérait que les programmes du Secrétariat d'État n'avaient eu que des effets négligeables sur les communautés⁵³. La FCFA ajuste son discours au nouveau contexte mis en place par l'adoption de la Partie VII. Mais, celui-ci a une portée plus limitée en fonction de l'institutionnalisation du débat. Il met l'accent sur la question des engagements financiers du gouvernement fédéral plutôt que sur le besoin de mobiliser les communautés dans l'esprit de *Dessein 2000*.

⁵⁰ *Ibid.*, p. 3.

⁵¹ *Ibid.*, p. 6.

⁵² *Ibid.*, p. 10.

⁵³ Voir, notamment, Fédération des francophones hors Québec, *Les héritiers de Lord Durham, volume 1*, Ottawa, Fédération des francophones hors Québec, 1977.

3.2 *Le Commissariat aux langues officielles*

L'adoption de la Partie VII a aussi incité le Commissariat aux langues officielles à revoir son discours sur le développement. Il a dû repenser la façon dont il menait ses vérifications afin d'étudier les initiatives allant dans le sens de la mise en œuvre de cette partie. Le Commissariat était emballé par l'adoption de cette partie en 1988, mais il a vite déchanté.

Dans son *Rapport annuel 1988*, il estime que la nouvelle loi annonce une ère de renouveau dans la politique des langues officielles. Il souligne qu'une « éventuelle attitude de laisser faire financier ou administratif serait en contradiction avec la volonté du Parlement⁵⁴. » Et il ajoute que c'est « au gouvernement et aux institutions fédérales que revient la responsabilité de traduire en règlements et en réalités la volonté politique inscrite dans la Loi⁵⁵. » Toutefois, quelques années plus tard, dans son *Rapport annuel 1993*⁵⁶, le constat du Commissaire Victor Goldbloom n'est pas encourageant. Il précise que « l'engagement du gouvernement fédéral semble être beaucoup plus fait de mots que de gestes concrets⁵⁷. » Il considère que le gouvernement fédéral et ses institutions doivent « convaincre les Canadiens de leur volonté d'assurer la vitalité des minorités et de montrer qu'ils ont un plan⁵⁸ ».

Le plan dont le Commissaire parle se retrouve dans le rapport annuel de 1988, dans lequel il suggère que le gouvernement se dote d'un plan directeur. Ce plan doit s'inspirer de quelques principes primordiaux :

⁵⁴ Commissariat aux langues officielles, *Rapport annuel 1988 : De la Loi au renouveau*, Ottawa, Ministère des Approvisionnement et Services Canada, 1989, p. i.

⁵⁵ *Idem.*

⁵⁶ Nous avons consciemment inclus le rapport annuel de 1993 dans la section se terminant en 1992. En effet, la teneur de ce rapport vient compléter les réflexions de la période allant de 1988 à 1992 plutôt que d'amorcer celle de la période qui débute en 1993. Les transformations contextuelles dans le discours du Commissariat aux langues officielles se font sentir à partir de son rapport annuel de 1994.

⁵⁷ Commissariat aux langues officielles, *Rapport annuel 1993*, Ottawa, Ministère des Approvisionnement et Services Canada, 1994, p. 16.

⁵⁸ *Idem.*

La portée des règlements établis en vertu de la Loi doit donc être suffisamment large et généreuse pour qu'elle englobe à la fois les droits des particuliers et ceux des minorités linguistiques, et les activités de promotion entreprises doivent favoriser, dans toute la mesure du possible, la vitalité des communautés minoritaires. Pour que la Loi atteigne son but, sa mise en œuvre doit être et paraître à la fois juste et efficace; de plus, les organismes responsables de la réussite de l'entreprise doivent assumer pleinement leurs obligations respectives⁵⁹.

Le Commissaire considère qu'un tel plan est nécessaire puisque qu' « il est peu probable [que la *Loi sur les langues officielles*] produise de grands changements tant que la volonté de promotion exprimée dans le préambule ne se traduira pas par un leadership, un esprit, une direction, des structures et des règles qui lui donneront toute sa signification⁶⁰. » Ce plan témoigne déjà des préoccupations du Commissaire quant à l'engagement du gouvernement fédéral à l'égard du développement des communautés francophones vivant en situation minoritaire, alors que celui-ci refuse de se doter de règlements portant sur la Partie VII.

Déjà en 1989, il émet des doutes quant à l'engagement du gouvernement fédéral à mettre en œuvre la loi et sa Partie VII. Il observe un « manque de compréhension de l'importance pour ce pays d'appliquer intégralement et promptement la nouvelle loi⁶¹ » et que « l'élaboration d'une nouvelle loi, puis les préparatifs de sa mise en œuvre, semblent avoir servi d'alibi dans de nombreux secteurs pour reporter à plus tard la réforme concrète du régime linguistique⁶². » Puis, dans son *Rapport annuel 1990*, le Commissaire précise que

[m]algré ses réalisations estimables, les efforts déployés par le Secrétariat afin d'inciter, discrètement ou avec insistance, les institutions fédérales à jouer un rôle plus dynamique dans la promotion de la vitalité des collectivités minoritaires n'ont pas encore donné les résultats escomptés.

⁵⁹ Commissariat aux langues officielles, *Rapport annuel 1988...*, *op. cit.*, p. 26.

⁶⁰ *Ibid.*, p. 292.

⁶¹ Commissariat aux langues officielles, *Rapport annuel 1989 : De la Loi au renouveau?*, Ottawa, Ministère des Approvisionnement et Services Canada, 1990, p. i.

⁶² *Ibid.*, p. ii.

D'ailleurs, nous sommes encore loin de la « coordination » exigée par la Loi⁶³.

Le renouveau qui avait été annoncé se fait attendre.

À travers ces observations, le Commissariat développe une représentation du développement bien à lui, mais qui fait écho aux idéaux d'auto-développement de la FCFA. Deux extraits rendent compte de cette représentation. D'abord, il souligne que « les minorités en question et leurs associations sont de plus en plus conscientes du fait que leur survie et leur essor dépendent de leur capacité de développer et de régir les organismes économiques et sociaux qui les servent⁶⁴. » Puis, il ajoute qu'« au-delà du soutien que leur prêtent les gouvernements fédéral et provinciaux, les communautés minoritaires doivent s'affirmer davantage et développer leurs propres ressources pour assurer leur épanouissement⁶⁵. » Dans ce dernier extrait, il faut noter que le Commissaire semble lancer un appel à l'action et à la mobilisation des communautés francophones vivant en situation minoritaire. Cet extrait peut laisser penser qu'il souhaite que celles-ci prennent en main leur propre développement et se défassent du lien de dépendance, particulièrement parce qu'il donne une importance certaine à la démarche derrière l'élaboration de *Dessein 2000* qui suggère essentiellement la même piste⁶⁶. En somme, dans sa représentation du développement, le Commissariat aux langues officielles rappelle au gouvernement fédéral les engagements qu'il a à l'égard des communautés francophones vivant en situation minoritaire tout en suggérant que ces dernières ne dépendent pas essentiellement de l'aide fédérale pour assurer leur développement et leur épanouissement.

⁶³ Commissariat aux langues officielles, *Rapport annuel 1990 : Dégel partiel*, Ottawa, Ministère des Approvisionnement et Services Canada, 1991, p. 47.

⁶⁴ Commissariat aux langues officielles, *Rapport annuel 1989...*, *op. cit.*, p. 22.

⁶⁵ Commissariat aux langues officielles, *Rapport annuel 1990...*, *op. cit.*, p. 52.

⁶⁶ *Ibid.*, p. 245.

3.3 Les tribunaux

Comme nous l'avons déjà mentionné plus tôt, la *Charte canadienne des droits et libertés* a été accompagnée d'une juridisation des droits linguistiques. Les tribunaux sont devenus des acteurs intermédiaires importants dans le débat sur le développement des communautés francophones vivant en situation minoritaire, allant parfois jusqu'à imposer une volonté politique. Dans le rapport annuel du Programme de contestation judiciaire de 1990-1991, les auteurs y vont d'une observation intéressante.

Il est quand même remarquable de constater que si, à l'origine, la progression des droits linguistiques a été liée au pouvoir politique, celle-ci est devenue plus tributaire de la démarche adoptée par les tribunaux. Ces derniers sont devenus, règle générale, les protagonistes d'une vision qui repose sur la dualité linguistique canadienne⁶⁷ [...]

Cette observation découle de l'institutionnalisation et de la juridisation du débat. Les tribunaux ont eu à entendre de plus en plus de causes découlant de la Charte. Certaines de leurs décisions véhiculent une façon de penser le développement qui leur est propre.

La grande majorité des causes phares durant cette période relève du milieu de l'éducation, plus particulièrement de l'interprétation de l'article 23 de la *Charte canadienne des droits et libertés* relatif au droit à l'éducation dans la langue de la minorité. Dans leurs jugements, les tribunaux ont une sensibilité à l'égard du développement des communautés francophones vivant en situation minoritaire. Par exemple, dans la cause *Mahé* sur le droit à la gestion scolaire en Alberta, la Cour suprême appuie l'idée selon laquelle l'article 23 « revêt [...] une importance toute particulière [...] en raison du rôle primordial que joue l'instruction dans le maintien et le développement de la vitalité linguistique et culturelle⁶⁸. » Elle ajoute que l'objet de

⁶⁷ Programme de contestation judiciaire, *Rapport annuel 1990-91. Les droits linguistiques et le Programme de contestation judiciaire*, p. 17.

⁶⁸ *Mahé c. Alberta* [1990] 1 R.C.S. 342, disponible au <http://csc.lexum.umontreal.ca/fr/1990/1990rcs1-342/1990rcs1-342.html>.

l'article 23 « est de préserver et promouvoir la langue et la culture de la minorité partout au Canada⁶⁹ » et que, pour les francophones vivant en situation minoritaire, la gestion et le contrôle des établissements d'enseignement « sont vitaux pour assurer l'épanouissement de leur langue et de leur culture⁷⁰. »

Ces extraits laissent croire que les tribunaux suggèrent que le développement passe par la gestion des établissements de la communauté minoritaire, ce qui fait écho à l'idée première de la FCFA sur l'autogestion et l'octroi de pouvoirs. Aussi, le développement peut prendre la forme d'une interprétation généreuse des cadres juridique et constitutionnel qui sont désormais en place. En ce sens, les tribunaux ont un pouvoir unique de définir le développement par leur capacité à imposer des interprétations de ces cadres. Mais, comme la majorité des décisions rendues par la Cour suprême dans le domaine des langues officielles découlent de l'article 23 de la Charte, ses contributions à la réflexion sur le développement sont plutôt limitées durant la période à l'étude dans ce chapitre.

3.4 Le gouvernement fédéral

Au-delà de ses initiatives relatives à la mise en œuvre de la Partie VII de la *Loi sur les langues officielles*, le gouvernement fédéral diffuse parfois des documents de réflexion qui font état de sa représentation du développement. C'est le cas, en 1991, dans un document préparé pour la Direction générale de la promotion des langues officielles du Secrétariat d'État du Canada. Dans *L'état des communautés minoritaires de langue officielle : indicateurs de développement*⁷¹, le Secrétariat d'État cherche à « élaborer le concept de développement tel qu'il peut s'appliquer aux

⁶⁹ *Idem.*

⁷⁰ *Idem.*

⁷¹ Nous devons préciser que le rapport, bien qu'il ait été écrit pour le Secrétariat d'État par une firme externe, est le fruit d'une recherche à laquelle des employés du Secrétariat d'État ont participé, comme le souligne l'avant-propos du rapport. Cela nous incite à attribuer à cette institution les propos que le document contient.

minorités linguistiques⁷². » Pour parvenir à élaborer le concept et ses indicateurs, le Secrétariat d'État utilise « comme point de référence les représentations que les agents de changement social se font d'une communauté linguistique⁷³ ». Autrement dit, il amorce sa réflexion à partir des représentations du développement qu'ont les acteurs communautaires. Il souligne aussi que le développement communautaire doit permettre « de s'enraciner dans des communautés de valeurs et d'intérêts⁷⁴ » qui utilisent la langue de la minorité et qui sont présentes « sur l'ensemble du territoire canadien⁷⁵ ».

Le Secrétariat considère que les communautés minoritaires de langue officielle ont deux idéaux. Le premier est celui de l'égalité individuelle, c'est-à-dire de « pouvoir accéder équitablement et selon leur préférence linguistique aux droits et services dont jouissent les membres de la majorité⁷⁶. » Cet idéal se décline en deux dimensions : le statut social de l'individu et la reconnaissance de la préférence linguistique de celui-ci. Ces dimensions se vérifient par l'accès qu'ont les individus à des « espaces d'accommodement linguistique⁷⁷ », comme les services gouvernementaux, les services sociaux et de santé et la justice

Le second idéal est celui de l'autonomie collective « statuant que les minorités linguistiques devraient avoir la possibilité de se constituer en un sous-ensemble cohérent à l'intérieur de la société⁷⁸. » Deux dimensions caractérisent cet idéal : la capacité du groupe de répondre à ses besoins par l'achèvement institutionnel ainsi que celle de se perpétuer par sa vitalité collective. La

⁷² ACORD et Secrétariat d'État du Canada, *L'état des communautés minoritaires de langue officielle : indicateurs de développement – Synthèse nationale*, Ottawa, Direction générale de la promotion des langues officielles, Secrétariat d'État du Canada, 1991, p. vii.

⁷³ *Ibid.*, p. 3.

⁷⁴ *Ibid.*, p. 4.

⁷⁵ *Idem.*

⁷⁶ *Idem.*

⁷⁷ *Ibid.*, p. 6.

⁷⁸ *Ibid.*, p. 4.

participation au sein des « champs de partage du pouvoir⁷⁹ », que sont les institutions éducationnelles, économiques et politiques, permet de mesurer ces dimensions. Quant aux activités artistiques et culturelles, aux médias et à la vie communautaire, qui sont des « lieux d'affirmation collective⁸⁰ », elles permettent de mesurer plus précisément la vitalité collective.

Bref, ce document fait état de la représentation du gouvernement fédéral à l'égard du développement communautaire à cette époque. Il y reconnaît explicitement que le concept de développement sous-tend la Partie VII de la *Loi sur les langues officielles*, mais plutôt que de contribuer à celui-ci en accordant des nouveaux pouvoirs aux communautés, le Secrétariat d'État préfère les voir participer aux espaces de pouvoir déjà existants. Il nous faut bien voir que le gouvernement s'est doté d'une définition du développement suite à l'adoption de cette partie et ce, en pleine période de négociations constitutionnelles. Toutefois, comme nous le verrons dans les prochains chapitres, cette définition ne semble pas avoir fait étape. Il est difficile de voir si le document a servi de guide aux actions subséquentes du gouvernement.

Une des premières initiatives formelles de mise en œuvre de la Partie VII de la *Loi sur les langues officielles* est l'Entente Canada-communauté signée avec la communauté fransaskoise en 1988⁸¹ à titre de projet-pilote. L'intention derrière cette première entente, imaginée par Lucien Bouchard, alors Secrétaire d'État, était de réparer en partie « les pertes découlant du déni de droits reconnus⁸² » à la communauté par le gouvernement de la Saskatchewan. Selon le Commissaire aux

⁷⁹ *Ibid.*, p. 7.

⁸⁰ *Idem.*

⁸¹ Des ententes avec les communautés franco-manitobaines et franco-albertaines ont aussi été signées en 1989. Toutefois, aux dires de la FCFA, les résultats de ces ententes n'ont pas été concluants. Voir FCFA, *Mémoire présenté au Comité mixte permanent des langues officielles*, 26 mai 1994, p. 21.

⁸² Commissariat aux langues officielles, *Rapport annuel 1992*, Ottawa, Ministère des Approvisionnements et Services Canada, 1993, p. 99.

langues officielles, ces ententes sont conformes aux nouveaux engagements du gouvernement fédéral et « visent explicitement le développement des communautés minoritaires⁸³. »

Dans le cadre des ententes Canada-communautés, qui relèvent du Secrétariat d'État, les « communautés définissent leurs priorités de développement communautaire et bénéficient d'une aide pluriannuelle⁸⁴. » Ces ententes pavent la voie, en quelque sorte, à une forme d'autodétermination promue par de nombreux acteurs, non seulement communautaires. Toutefois, celles-ci ne brisent pas le lien de dépendance, tel que le souhaitent les communautés francophones. De plus, le processus d'élaboration de ces ententes qui s'était amorcé avec le Manitoba et l'Alberta n'a pas abouti⁸⁵. Il faudra attendre la période suivante pour que ces ententes soient systématisées et conclues avec toutes les communautés francophones vivant en situation minoritaire.

4. Conclusion

La période s'échelonnant de 1988 à 1992 en fut une où le contexte du débat sur le développement des communautés francophones vivant en situation minoritaire s'est de plus en plus institutionnalisé. Tous, des acteurs communautaires aux intervenants gouvernementaux, ont été particulièrement actifs. Malgré le fait que la période ait aussi été marquée par des agitations constitutionnelles, les acteurs ont maintenu leurs efforts afin de préciser le projet de développement des communautés francophones.

Nous avons constaté que la définition du développement élaborée par les acteurs est caractérisée par un paradoxe ou une tension entre un idéal d'autonomie et d'autodétermination et une approche institutionnelle marquée par une plus grande dépendance des communautés

⁸³ Commissariat aux langues officielles, *Rapport annuel 1988...*, op. cit., p. 18.

⁸⁴ Éric Forgues, *Du conflit au compromis linguistique : L'État et le développement des communautés francophones en situation minoritaire*, Moncton, Institut canadien de recherche sur les minorités linguistiques, octobre 2007, p. 50.

⁸⁵ Fédération des communautés francophones et acadienne, *Mémoire présenté au Comité mixte permanent des langues officielles*, Ottawa, mai 1994, p. 21.

francophones vivant en situation minoritaire sur le gouvernement fédéral. De plus, si les représentations du développement étaient très politisées dans la période précédente, elles le sont moins durant cette période. L'institutionnalisation du débat a balisé le cadre dans lequel celui-ci se déroule. Les nombreuses revendications développées dans la période précédente sont désormais cadrées par les nouvelles obligations du gouvernement fédéral qui se retrouvent dans la Partie VII.

Le contexte a incidemment agité sur le débat durant cette période d'institutionnalisation du développement. Si la Partie VII devait compléter l'engagement qui se trouvait dans l'Accord du lac Meech, en plus de répondre aux inquiétudes des communautés qui n'avaient pas été prises en compte lors des discussions en comité spécial sur le contenu de l'accord, il demeure que celui-ci a échoué. Cet échec a-t-il eu une incidence sur le retard dans la mise en œuvre de la Partie VII? Il a notamment servi de tremplin à d'autres groupes en vue d'être impliqués dans de futures négociations constitutionnelles. La FCFA, comme d'autres groupes, a participé aux négociations sur l'entente de Charlottetown. Mais, celles-ci ont aussi échoué.

Cette participation des différents acteurs aux débats constitutionnels a aussi contribué à détourner l'attention de la mise en œuvre de la Partie VII, bien que celle-ci institutionnalise le développement communautaire et lui confère une base législative. De plus, la conclusion de l'Entente Canada-communauté avec la communauté fransaskoise ajoute à ce contexte d'institutionnalisation, voire de bureaucratisation, en instituant des nouvelles règles dans l'octroi des fonds fédéraux aux communautés. La FCFA revendiquera que ses ententes soient généralisées à toutes les communautés, ce qui entraînera des modifications dans le type d'actions en matière de développement qu'entreprendront les communautés, notamment en systématisant la préparation de plans stratégiques. En somme, l'institutionnalisation du débat sur le

développement communautaire a eu des répercussions à long terme sur le discours et l'action des différents acteurs de l'époque, qui commencent à penser davantage en termes administratifs ou bureaucratiques que politiques.

Chapitre 4 – La rationalisation de l'action en matière de développement (1993-2004)

La période examinée dans ce chapitre est beaucoup plus longue que celle étudiée dans le chapitre précédent. Elle s'échelonne sur une période de plus de dix ans. Celle-ci se caractérise par une nouvelle progression de la réflexion et de l'action en ce qui a trait à la Partie VII de la *Loi sur les langues officielles*. Elle s'amorce notamment avec l'annonce de l'adoption d'un cadre de responsabilisation pour ce qui est de la mise en œuvre des engagements énoncés dans la Partie VII et par la signature d'Ententes Canada-communautés dans toutes les communautés francophones vivant en situation minoritaire. Elle culmine en 2003 avec le dépôt du *Plan d'action sur les langues officielles* qui, en soit, peut laisser présager une nouvelle ère dans la promotion de la dualité linguistique et de l'épanouissement des communautés.

Durant cette période, les acteurs saisissent peu à peu toute l'incidence que peut avoir la Partie VII quant au développement des communautés francophones vivant en situation minoritaire. Une nouvelle compréhension se développe, des nouveaux cadres d'actions s'instaurent et des efforts sont entrepris afin d'en préciser la portée. Cette réflexion est différente de celle de la période précédente en raison de la transformation du contexte dans lequel le débat se déroule. Cette période est marquée par des transformations gouvernementales et par une rationalisation du débat sur le développement communautaire et sur les langues officielles. Ces transformations ont eu un effet sur le discours des acteurs impliqués dans le débat sur le développement.

Ce chapitre est divisé en deux parties. Dans la première, nous effectuerons un survol des contextes historique et politique qui encadrent la période qui est à l'étude. Quelques événements déterminants ont eu une incidence sur la mise en œuvre de la Partie VII, sur la promotion de la dualité linguistique au pays et sur les représentations du développement. Dans la seconde partie,

nous présenterons les diverses interprétations du développement véhiculées par les acteurs ainsi que leur compréhension de la portée que doit prendre la Partie VII. Cette démonstration nous permettra de voir comment les représentations qui ont cours durant cette période diffèrent d'avec celles de la période précédente.

1. Trame de fond historique et politique

Le but de cette section n'est certainement pas de présenter de façon exhaustive toute l'histoire politique canadienne durant la période s'échelonnant de 1993 à 2004. Nous souhaitons simplement faire état de quelques éléments de contexte essentiels à la compréhension des débats sur le développement des communautés francophones vivant en situation minoritaire. Nous nous limiterons à deux aspects de la vie politique canadienne durant cette période : les transformations gouvernementales et les préoccupations du gouvernement fédéral à l'égard de l'unité du pays.

En 1993, le Parti libéral du Canada a été reporté au pouvoir et y est resté durant toute la période à l'étude dans ce chapitre. Il a dès lors entrepris une série de transformations gouvernementales à l'instar d'autres pays industrialisés. La multiplication des déficits budgétaires et le poids du service de la dette ont rendu insuffisantes les mesures fiscales pour freiner l'enlisement de la situation financière du pays. C'est dans ce contexte que le gouvernement fédéral a d'abord mené des réformes structurelles pour réduire le nombre de ministères et de hauts fonctionnaires¹. Cette restructuration a été suivie d'un processus d'examen des programmes. Les compressions dans les dépenses et dans les programmes qui ont résulté de cet examen sont parmi les plus importantes qu'a connues le pays, mais ont eu l'effet escompté

¹ Un effet des transformations gouvernementales est le regroupement de divers ministères, dont le Secrétariat d'État, sous le nouveau ministère du Patrimoine canadien. C'est ce ministère qui se voit octroyer les responsabilités de coordination en matière de langues officielles qui se retrouvent dans la *Loi sur les langues officielles*.

sur la situation financière canadienne². Ces transformations gouvernementales ont eu un effet sur toute une gamme de programmes et la façon dont ils sont administrés, notamment sur le programme sur les langues officielles et sur tout le dossier de la promotion de la dualité linguistique et de l'épanouissement des communautés minoritaires de langue officielle.

La question de l'unité nationale a aussi occupé une place très importante dans les débats sur l'avenir du fédéralisme canadien qui se sont tenus entre 1993 et 2004. Après l'échec de l'accord du lac Meech et le rejet de l'accord de Charlottetown « l'appui à la souveraineté atteint un sommet³. » Le gouvernement péquiste reporté au pouvoir en 1994 décide de mettre en branle un processus de consultation sur la question de la sécession. Le référendum qui suit en octobre 1995 est remporté par une faible majorité par l'option du Non. Suite à ce résultat, le gouvernement fédéral se lance dans une campagne de promotion de l'unité nationale, au sein de laquelle la dualité linguistique jouera un rôle central. Les communautés francophones vivant en situation minoritaire se sont elles aussi retrouvées au centre de cette stratégie, faisant en sorte que le gouvernement fédéral semble avoir été plus à leur écoute qu'à l'habitude.

Ces deux éléments contextuels sont primordiaux pour comprendre l'action gouvernementale à l'égard du développement des communautés entre 1993 et 2004. Autant les transformations gouvernementales que la stratégie d'unité nationale font en sorte que les liens entre l'État et les groupes de la société civile ont été modifiés, incluant les communautés francophones vivant en situation minoritaire.

² Ce survol de l'examen des programmes est basé sur l'introduction dans : Amelita Armit et Jacques Bourgault (dir.), *L'heure des choix difficiles. L'évaluation de l'Examen des programmes*, Toronto, Institut d'administration publique du Canada, 1996, pp. 9-16. coll. Monographies sur l'administration publique canadienne, no 17.

³ Kenneth McRoberts, *Un pays à refaire. L'échec des politiques constitutionnelles canadiennes*, Montréal, Boréal, 1999, p. 296.

2. La mise en œuvre de la Partie VII et le développement communautaire selon les divers groupes d'acteurs

Les nombreux groupes d'acteurs que nous avons précédemment présentés sont tous actifs durant la période s'échelonnant de 1993 à 2004. Nous verrons que leurs interprétations et leurs discours illustrent qu'ils cherchent tous, à leur manière, à préciser le sens à donner à la Partie VII, tout en s'interpellant continuellement. Nous présenterons, dans cette section, les représentations du développement qui émanent de la Fédération des communautés francophones et acadiennes du Canada, du Commissariat aux langues officielles, des tribunaux, des différents comités parlementaires et, finalement, du gouvernement fédéral.

2.1 La Fédération des communautés francophones et acadienne du Canada

Le discours de la FCFA sur le développement communautaire s'est transformé d'une période à l'autre. Nous avons déjà vu qu'entre 1969 et 1987, elle a adopté une rhétorique revendicatrice réclamant une politique de développement global pour les communautés. Dans la période qui suit, elle élabore sur ses ambitions d'autodétermination et d'autosuffisance, en continuité avec son premier discours, mais elle veut aussi s'ajuster à l'institutionnalisation croissante des droits linguistiques, optant notamment pour la stratégie juridique. Entre 1993 et 2004, la rhétorique est différente et les objectifs d'autodétermination et d'autosuffisance sont en arrière-plan. Ils font place à un souhait de participer à l'élaboration de programmes et à une logique de développement plus sectoriel. En plus, les communautés doivent s'ajuster à la nécessité de faire de la planification stratégique pour rencontrer les exigences des Ententes Canada-communautés. Nous verrons comment cette conception du développement s'articulera dans ce nouveau contexte.

La FCFA développe une compréhension particulière de ce que représente la Partie VII de la *Loi sur les langues officielles*. Elle fait dorénavant reposer le développement communautaire sur l'interprétation à donner à cette partie. Elle considère, sans équivoque, que « la Partie VII est impérative, exécutoire et non seulement déclaratoire⁴ » et qu'elle reconnaît « l'obligation du gouvernement à voir au développement et à l'épanouissement des communautés minoritaires de langue officielle⁵. » Elle ajoute que le gouvernement fédéral « a aussi l'obligation quasi constitutionnelle d'utiliser ses ressources et ses programmes pour appuyer le développement des communautés de langue officielle⁶. »

La FCFA identifie deux obstacles à la mise en œuvre de l'objectif de développement qui se trouve dans la Partie VII : le manque de volonté politique et l'incompréhension à l'égard de la portée de la partie, ce qui est aussi soulevé par les chercheurs, notamment Donald J. Savoie⁷. D'abord, s'« il semble que le gouvernement fédéral ait été incapable de faire exécuter ses articles de loi⁸ », c'est parce que « ce qu'il manque réellement depuis l'entrée en vigueur de la Partie VII en 1988, c'est une volonté politique de rendre finalement exécutoire, de façon concrète, cette même Partie VII⁹. » Elle constate « que la volonté politique semble avoir de la difficulté à filtrer l'appareil gouvernemental¹⁰ » et souhaite que le Premier ministre dise « haut et

⁴ Fédération des communautés francophones et acadiennes, *Mémoire présenté par monsieur Georges Arès président de la FCFA du Canada au Comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles* Projet de loi S-32 *Loi modifiant la Loi sur les langues officielles (promotion du français et de l'anglais)*, février 2002, p. 3.

⁵ Fédération des communautés francophones et acadiennes, *Mémoire présenté au comité mixte permanent des langues officielles par la Fédération des communautés francophones et acadiennes du Canada*, mai 1994, p. 5.

⁶ Fédération des communautés francophones et acadiennes, *Notes pour la présentation du président de la FCFA du Canada, monsieur Gino LeBlanc, devant les champions ministériels des langues officielles. Les langues officielles au coeur des décisions*, février 2000, p. 2.

⁷ Donald J. Savoie, *Collectivités minoritaires de langues officielles : promouvoir un objectif gouvernemental*, rapport préparé à la demande du ministère du Patrimoine canadien, du Secrétariat du Conseil du Trésor et du Bureau du Conseil privé, novembre 1998.

⁸ Fédération des communautés francophones et acadiennes, *Mémoire présenté par monsieur Georges Arès président de la FCFA du Canada au Comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles...*, op. cit., p. 2.

⁹ *Ibid.*, p. 7.

¹⁰ Fédération des communautés francophones et acadiennes, *Mémoire présenté au comité mixte permanent des langues officielles par la Fédération des communautés francophones et acadiennes du Canada*, mai 1994, p. 3.

fort que la mise en œuvre, non seulement de la Partie VII mais de l'ensemble de la LLO [*Loi sur les langues officielles*], est une priorité gouvernementale¹¹ ». Ensuite, elle suggère que « la plupart des ministères et des institutions ne semblent pas connaître la nature et la portée de l'article 41 de la LLO¹². » Selon elle, il faut corriger cette incompréhension « en clarifiant et en expliquant clairement aux hauts fonctionnaires la portée de leurs obligations¹³ ». Pour la FCFA, l'objectif de développement communautaire qui se retrouve au cœur de la Partie VII ne peut être atteint qu'en s'attaquant à ces deux problèmes.

Quant à sa propre représentation du développement, elle s'articule désormais principalement autour de deux dynamiques. La première est la participation à l'élaboration et à la mise en œuvre des politiques et des programmes gouvernementaux. Les communautés « souhaitent établir un partenariat véritable avec le gouvernement fédéral¹⁴ » puisque la « prise en compte des préoccupations de nos communautés doit avoir lieu dès le stade d'élaboration des politiques et programmes du gouvernement¹⁵. » Un tel partenariat permettra de s'assurer « que les besoins de nos communautés soient identifiés et que les solutions proposées soient adaptées à leurs besoins¹⁶. » D'ailleurs, la FCFA considère que cette méthode a déjà fait ses preuves.

Dans les dernières années, les initiatives qui ont démontré le plus grand succès, parce qu'elles apportaient une réponse réelle à des besoins réels, ont été celles qui ont été développées en partenariat avec la communauté. Celles où la communauté a été partie prenante à chacune des étapes, de la conception jusqu'à la mise en œuvre. Elles ont su aussi harmoniser les

¹¹ Fédération des communautés francophones et acadiennes, *Comité mixte sur les langues officielles. Mise en œuvre de la Partie VII de la Loi sur les langues officielles. Comparution de la FCFA du Canada*, 30 mai 1996, p. 5.

¹² *Ibid.*, p. 3.

¹³ Fédération des communautés francophones et acadiennes, *Présentation de Georges Arès, président de la FCFA du Canada, au Comité mixte permanent sur les langues officielles, portant sur la Politique de développement global*, mars 2002, p. 3.

¹⁴ Fédération des communautés francophones et acadiennes, *Mémoire présenté au comité mixte permanent des langues officielles par la Fédération des communautés francophones et acadiennes du Canada*, mai 1994, p. 20.

¹⁵ Fédération des communautés francophones et acadiennes, *Présentation de Georges Arès, président de la Fédération des communautés francophones et acadienne du Canada, au Comité du Sénat pour les langues officielles*, mars 2004, p. 2.

¹⁶ Fédération des communautés francophones et acadiennes, *Notes pour la présentation du président de la FCFA du Canada, monsieur Gino LeBlanc, devant les champions ministériels...*, *op. cit.*, p. 2.

efforts et les compétences de plusieurs ministères et permettre l'innovation et la créativité¹⁷.

Elle propose même d'institutionnaliser cette méthode en adoptant un règlement d'application pour la Partie VII qui verrait à ce « que les institutions fédérales se dotent d'un mécanisme de consultation avec les communautés francophones et acadiennes afin de connaître leurs besoins et leurs attentes au niveau du développement de leur communauté¹⁸. » Le Commissariat aux langues officielles avait déjà fait une recommandation en ce sens dans la période précédente. Elle suggère aussi d'instaurer une forme de régime de retrait « qui obligerait les ministères qui n'adaptent pas leurs initiatives aux besoins des communautés à mettre à la disposition de ces dernières, directement ou indirectement, les sommes nécessaires pour qu'elles puissent elles aussi pleinement bénéficier de l'initiative en question¹⁹. » Une telle suggestion peut rappeler les appels à l'autodétermination que nous retrouvons durant la période précédente, bien qu'ils semblent ici dilués. Plutôt que de demander le contrôle des programmes qui les affectent ou de pouvoir gérer les domaines qui les concernent à l'instar de ce qui est prévu à l'article 23 de la *Charte*, les communautés demandent une compensation quand un programme gouvernemental ne convient pas à leurs besoins. Il n'est plus autant question de la gestion des programmes et des institutions par et pour les francophones vivant en situation minoritaire.

Le développement sectoriel constitue la deuxième dynamique à l'œuvre dans la conception du développement qui s'élabore chez la FCFA. La Fédération parle moins de développement global, sans pour autant délaisser l'idée complètement, mais identifie plutôt des secteurs dont le développement lui semble prioritaire. Elle précise que « le développement de

¹⁷ *Ibid.*, p. 3.

¹⁸ Fédération des communautés francophones et acadiennes, *Mémoire présenté par monsieur Georges Arès président de la FCFA du Canada au Comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles...*, op. cit., p. 6.

¹⁹ Fédération des communautés francophones et acadiennes, *Présentation de Georges Arès, président de la FCFA du Canada, au Comité mixte permanent sur les langues officielles, portant sur la Politique de développement global*, mars 2002, p. 3.

nos communautés, pour être complet, doit se réaliser sur plusieurs axes en même temps²⁰. » Dans le cadre du projet *Dialogue*, la FCFA a identifié 15 thèmes de discussion, qui sont autant d'axes de développement :

La vitalité des communautés, l'identité, l'éducation, l'engagement des gouvernements, la francophonie internationale, la santé, les communications, les technologies de l'information, le développement économique, le développement des arts, l'éducation postsecondaire et la formation professionnelle, les relations avec les francophones du Québec, les relations avec les anglophones, les relations avec les peuples autochtones et les relations avec les groupes ethnoculturels²¹.

Des études ont été consacrées à plusieurs de ces secteurs et dans lesquelles la FCFA propose des voies à suivre afin d'assurer le développement de chacun d'entre eux.

Un exemple, parmi tant d'autres, est celui de l'immigration. Ce dossier a été identifié comme devant « devenir prioritaire pour les acteurs politiques de la francophonie canadienne²² » en raison « de la situation démographique et du degré d'assimilation auxquels font face les communautés francophones minoritaires²³ ». Dans ce domaine, le développement nécessite que les communautés deviennent « de véritables sociétés d'accueil et des intervenants privilégiés en immigration, sans quoi il leur sera difficile de promouvoir un enrichissement collectif et d'améliorer leurs perspectives d'avenir²⁴. » En somme, les communautés en sont venues à identifier des priorités en ce qui concerne le développement, à l'intérieur d'une vision englobante, mais à géométrie variable, de celui-ci.

La FCFA n'a pas pour autant abandonné l'idée d'une politique de développement global. Elle souhaite que le gouvernement fédéral se dote de sa propre politique de développement

²⁰ Fédération des communautés francophones et acadiennes, « *L'immigration dans les communautés francophones et acadiennes du Canada et la Partie VII de la Loi sur les langues officielles* » *Présentation de Georges Arès, président de la FCFA du Canada, au Comité mixte permanent sur les langues officielles*, mai 2002, p. 4.

²¹ Fédération des communautés francophones et acadiennes, *Parlons-nous*, Ottawa, Fédération des communautés francophones et acadiennes, février 2001, p. 5.

²² *Ibid.*, p. 25

²³ *Idem.*

²⁴ *Ibid.*, p. 26.

global des communautés minoritaires de langue officielle. Elle observe que l' « absence d'une politique globale nuit considérablement au développement et à l'épanouissement des communautés francophones et acadiennes²⁵. » Une telle politique pourrait « préciser et clarifier l'engagement du gouvernement fédéral à l'égard des communautés, ainsi que la portée des obligations énoncées à la Partie VII²⁶ ». De par cette revendication, elle cherche aussi à répondre à certaines critiques :

On reproche parfois à nos collectivités de manquer de vision lorsque vient le temps de parler de l'avenir. Pourtant chacune d'entre elles possède son propre plan de développement global. À ce point-ci, c'est plutôt Ottawa qui traîne de la patte²⁷.

La FCFA a aussi pris le temps de préciser ce qu'elle voulait voir dans une politique fédérale de développement global des communautés. Une politique globale doit relever deux défis. Le premier « consiste à enrayer la précarité des acquis et à garantir une certaine pérennité, sinon la continuité, des programmes d'appui destinés aux communautés francophones²⁸. » Quant au second, il consiste à « réorienter l'approche fédérale pour qu'elle se fonde [...] sur une action concertée qui inciterait les ministères et organismes gouvernementaux à intégrer les considérations relatives au développement des communautés au moment même où ils élaborent leurs politiques et leurs programmes ministériels²⁹. » Plus précisément, une politique de la sorte « permettra au gouvernement fédéral d'être plus efficace et cohérent dans sa gestion quotidienne

²⁵ Fédération des communautés francophones et acadiennes, *Mémoire présenté au comité mixte permanent des langues officielles par la Fédération des communautés francophones et acadiennes du Canada*, mai 1994, p. 25.

²⁶ Fédération des communautés francophones et acadiennes, *Des communautés en action. Politique de développement global à l'égard des communautés francophones et acadiennes en situation minoritaire*, mai 2002, p. 5.

²⁷ Fédération des communautés francophones et acadiennes, *Allocution prononcée par le Président de la FCFA du Canada, Monsieur Gino LeBlanc à l'occasion du Comité mixte permanent des langues officielles*, 3 novembre 1998, p. 3.

²⁸ Fédération des communautés francophones et acadiennes, *Mémoire présenté par monsieur Georges Arès président de la FCFA du Canada au Comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles...*, op. cit., p. 9.

²⁹ *Idem*.

et régulière puisque cette dernière se fera de concert avec les besoins et les priorités de développement clairement établis par les communautés³⁰. » Finalement, elle résume ses attentes ainsi : « travailler en amont plutôt qu'en aval ; cesser d'être en réaction aux demandes répétées des communautés francophones et acadiennes et être véritablement proactif dans notre propre développement³¹. »

Bref, la FCFA n'a pas complètement délaissé son discours de la période précédente. Les objectifs d'autodétermination sont encore présents, bien qu'ils ne soient plus à l'avant-plan. La FCFA réfléchit de plus en plus de façon sectorielle quand vient le temps de définir le développement, sans pour autant abandonner l'idée d'une politique globale qui viendrait orienter l'action concertée du gouvernement fédéral. L'accent est désormais placé sur la participation des francophones vivant en situation minoritaire à l'élaboration de programmes, en lien avec les fenêtres d'opportunités qui ont été ouvertes par le nouveau modèle de gestion publique axé sur les résultats et sur la gouvernance partagée, plutôt que sur la délégation de pouvoirs. Le discours se modifie donc selon les occasions qui se présentent aux communautés francophones vivant en situation minoritaire.

2.2 *Le Commissariat aux langues officielles*

Durant la période qui nous préoccupe, le Commissariat aux langues officielles (CLO) a été particulièrement actif dans le dossier du développement des communautés francophones vivant en situation minoritaire³². Les rapports annuels comprennent presque tous une section dédiée exclusivement au développement communautaire ou à la Partie VII elle-même, en plus de

³⁰ Fédération des communautés francophones et acadiennes, *Des communautés en action...*, op. cit., p. 79.

³¹ *Ibid.*, p. 4.

³² Durant cette période, deux personnes ont occupé le poste de Commissaire aux langues officielles : Victor C. Goldbloom (1991-1999) et Dyane Adam (1999-2006).

ses nombreuses autres études qui portent sur les mêmes sujets. De plus, en 1994, le CLO reçoit ses premières plaintes visant précisément la Partie VII³³. Nous retenons trois aspects de la réflexion du Commissariat dans le débat sur le développement : la compréhension de la Partie VII par les différents acteurs, l'incidence des transformations gouvernementales sur le développement communautaire et les engagements du gouvernement fédéral à l'égard du développement et de l'épanouissement. Ce sont dans ces dernières interventions que nous retrouvons la conception que se fait le Commissariat du développement communautaire entre 1993 et 2004.

De façon générale, le Commissariat considère que les institutions fédérales ne saisissent pas la nature ni la portée de la Partie VII de la *Loi sur les langues officielles*. Il observe que « les dispositions de cette partie sont encore peu connues et mal comprises, et les mesures prises pour en assurer sa mise en œuvre sont peu nombreuses et n'ont, en général, qu'une portée très limitée³⁴ », opinion qui semble faire consensus si l'on s'en tient aux propos de la FCFA, des chercheurs et des comités parlementaires. Il somme d'ailleurs le gouvernement fédéral à respecter l'engagement qui est énoncé dans la Partie VII et précise que c'est « la plus grosse tâche qui reste à accomplir pour ce qui est de la politique linguistique fédérale³⁵. » Il ajoute que « tous les ministères, organismes et sociétés d'État fédéraux³⁶ » doivent s'engager dans cette

³³ En recevant et en traitant les plaintes du public, le CLO effectue le relais entre le public et l'État, tout en modulant sa représentation du développement selon la nature des plaintes. Les rapports annuels du CLO nous permettent de suivre l'évolution du nombre de plaintes visant précisément la Partie VII. Alors que le CLO en a reçu 16 en 1994, il en a reçu 47 en 1995, 29 en 1996, 132 en 1997, 14 en 1998, 19 en 2002-2003, 33 en 2003-2004, puis 16 en 2004-2005. Les rapports annuels ne nous permettent pas de déterminer le nombre exact pour les années 1999-2000, 2000-2001 et 2001-2002. Voir la note 8 du chapitre 5 pour les plaintes pendant la période suivante.

³⁴ Commissariat aux langues officielles, *Rapport annuel 1994*, Ottawa, Ministère des Approvisionnement et Services, 1995, p. 51.

³⁵ Commissariat aux langues officielles, *Rapport annuel 1996*, Ottawa, Ministère des Approvisionnement et Services, 1997, p. 3.

³⁶ Commissariat aux langues officielles, *Un tracé pour agir – La mise en œuvre de la Partie VII de la Loi sur les langues officielles de 1988*, février 1996, disponible au http://www.oclo-clo.gc.ca/html/stu_etu_021996_f.php.

« importante réorientation de la politique gouvernementale³⁷ » que représente la Partie VII. Cela implique que les institutions fédérales intègrent à leur culture organisationnelle les engagements énoncés dans cette partie³⁸. Cela démontre que le CLO est conscient de l'incidence des transformations du contexte sur le débat sur le développement.

Alors que c'est « toute la conception et la planification de chaque programme du gouvernement qui doivent organiquement tenir compte³⁹ » de la Partie VII, le Commissariat identifie les deux principaux problèmes à la réalisation de cet engagement. Le premier réside dans le fait que le ministère du Patrimoine canadien éprouve de la difficulté à « promouvoir une mise en œuvre efficace, en raison de son rôle de coordination horizontale, et donc, de l'absence du pouvoir nécessaire pour veiller à l'exécution et à la responsabilisation⁴⁰. » Le second consiste en ce que la Partie VII « n'a eu jusqu'à maintenant que des effets relativement faibles, au regard des objectifs fixés par le législateur⁴¹ » ce qui est attribuable « au fait que l'on n'a pas fixé de priorités, d'objectifs et de lignes directrices clairs⁴². » Il ajoute que « le développement des communautés minoritaires est l'un de ces embêtants dossiers 'horizontaux', propres aux administrations publiques modernes, qui [...] n'appartiennent pas exclusivement à un ministère ou à un organisme, mais en concernent plusieurs⁴³. »

L'incompréhension à l'égard de la Partie VII explique, pour le Commissariat, la difficulté qui existe dans sa mise en œuvre. Afin de corriger cette situation, il souhaite que soit reconnu le

³⁷ *Idem.*

³⁸ Commissariat aux langues officielles, *Rapport d'évaluation des plans d'action pour la mise en œuvre de la Partie VII de la Loi sur les langues officielles de 1988*, mai 1996, p. 9.

³⁹ Commissariat aux langues officielles, *Rapport annuel 1994*, *op. cit.*, p. 78.

⁴⁰ Commissariat aux langues officielles, *Rapport annuel 1996*, *op. cit.*, p. 5.

⁴¹ Commissariat aux langues officielles, *Un tracé pour agir*, *op. cit.*

⁴² *Idem.*

⁴³ Commissariat aux langues officielles, *Rapport annuel 1994*, *op. cit.*, p. 78.

« caractère réparateur de cette disposition⁴⁴ ». Il considère aussi que la Partie VII « aurait une portée beaucoup plus grande si son caractère exécutoire était clairement établi⁴⁵. » Bref, le gouvernement fédéral serait plus à même de contribuer au développement des communautés francophones vivant en situation minoritaire si les incompréhensions soulevées par le Commissariat étaient dissipées.

Nous avons déjà soulevé, dans la trame de fond historique, que la période à l'étude dans ce chapitre a été marquée par de nombreuses transformations gouvernementales. Le CLO craint l'incidence que peuvent avoir ces transformations sur l'engagement du gouvernement fédéral à l'égard des communautés minoritaires de langue officielle puisqu'elles « ont eu pour effet de transférer la responsabilité de la reconnaissance des droits linguistiques vers les citoyens et les communautés⁴⁶. » En fait, il souligne que « rien n'indique l'existence [...] d'un effort systématique visant à assurer le respect de l'article 41 dans le processus de restructuration des institutions et programmes du gouvernement⁴⁷ ». Dans une étude consacrée aux transformations gouvernementales, le CLO ajoute que

[I]a dévolution, le partenariat, la commercialisation et la restructuration des services et de programmes fédéraux, en plus des modifications apportées aux rapports entre les organismes centraux et les ministères, ont affaibli graduellement les droits linguistiques et les pouvoirs du gouvernement fédéral dans le domaine des langues officielles⁴⁸.

En somme, ce sont parfois des responsabilités que le gouvernement fédéral a à l'égard des communautés francophones vivant en situation minoritaire qui sont dévolues vers d'autres ordres de gouvernement et le secteur privé ou qui sont réorganisées sans tenir compte des effets sur les

⁴⁴ Commissariat aux langues officielles, *Rapport annuel 1999-2000*, Ottawa, Ministère des Travaux publics et Services gouvernementaux, 2000, p. 31.

⁴⁵ Commissariat aux langues officielles, *Rapport annuel 2003-2004*, Ottawa, Ministère des Travaux publics et Services gouvernementaux, 2004, p. 13.

⁴⁶ Commissariat aux langues officielles, *Rapport annuel 1999-2000*, *op. cit.*

⁴⁷ Commissariat aux langues officielles, *Un tracé pour agir*, *op. cit.*

⁴⁸ Commissariat aux langues officielles, *Les effets des transformations du gouvernement sur le programme des langues officielles du Canada*, mars 1998, disponible au http://www.ocol-clo.gc.ca/html/stu_etu_031998_f.php.

communautés. La portée des engagements de la Partie VII est parfois ignorée dans ces transformations. Après l'incompréhension, ce sont les transformations gouvernementales qui représentent un autre obstacle à la pleine mise en œuvre de la Partie VII.

Malgré cela, le Commissariat ne limite pas ses interventions à identifier des problèmes. Les rapports et les études que le CLO a produits entre 1993 et 2004 véhiculent une conception du développement qui se précise de plus en plus. Il considère que l'engagement qui se retrouve dans cette partie est « [p]lus qu'une simple référence juridique, il s'agit d'un outil de développement qui offre une perspective d'avenir⁴⁹. » Dans *Un tracé pour agir*, le CLO propose une définition assez claire de sa conception du développement.

Dans le cas de ces communautés minoritaires, le « développement communautaire » signifie le renforcement d'institutions ou d'organismes qui ne sont pas habituellement rattachés à une entité politique ou administrative. On trouve parmi ces organismes des coopératives, des associations, des entreprises privées présentes dans la société en général mais contrôlées par des membres de la communauté minoritaire, des membres de profession libérale et des gens d'affaires qui font partie de la communauté et l'infrastructure des institutions publiques offrant une gamme de services (par exemple, éducation, santé et autres services sociaux) à la communauté dans sa propre langue⁵⁰.

Dans cette conception, l'habilitation d'une variété d'acteurs et d'institutions est centrale au développement. Cette habilitation permet aux communautés de « participer au développement de leur pays sans sacrifier leur identité⁵¹ » et de « s'épanouir au sein de leur communauté dans le plus de secteurs d'activité possible⁵² » tout en accédant « aux outils et aux moyens qui leur permettront de contribuer eux-même [sic.] à leur développement⁵³. »

⁴⁹ Commissariat aux langues officielles, *Rapport annuel 1999-2000*, op. cit.

⁵⁰ Commissariat aux langues officielles, *Un tracé pour agir*, op. cit.

⁵¹ Commissariat aux langues officielles, *Rapport annuel 2003-2004*, op. cit, p. 51.

⁵² *Idem.*

⁵³ *Idem.*

Le CLO ajoute la vitalité à l'habilitation. Il identifie deux indices pour mesurer la vitalité d'un groupe linguistique : « d'une part, la fréquence des échanges linguistiques dans cette langue, soit 'l'usage' et, d'autre part, la qualité et le contexte de ces échanges et plus particulièrement la valeur qui leur est attribuée, soit le 'statut'⁵⁴. » La vitalité est aussi « tributaire de la capacité de la communauté de créer et de soutenir les institutions ou les organisations formelles et informelles nécessaires à sa survie⁵⁵. » Le développement communautaire passe dès lors par une augmentation des indices de vitalité, c'est-à-dire l'usage, le statut et les capacités. L'instrumentalisation des indicateurs de vitalité se vérifie aussi chez les chercheurs durant la période de rationalisation.

Nous notons aussi chez le Commissariat le virage vers le développement sectoriel. Il observe que les « communautés minoritaires déploient de plus en plus d'efforts pour obtenir un certain contrôle sur divers champs susceptibles d'influencer leur développement⁵⁶ » comme l'intégration des immigrants et le développement économique. Il suggère qu'à cette fin les institutions fédérales repensent « l'approche pour l'adapter à chaque secteur de développement⁵⁷ ». Il n'en demeure pas moins que, malgré cette vision sectorielle du développement, l'habilitation et la vitalité devraient être au centre des conceptions de développement.

En somme, le Commissariat a précisé sa conception du développement durant la période et la place au cœur de la mise en œuvre de la Partie VII, bien qu'il constate que cette partie de la *Loi sur les langues officielles* « est celle qui diffère le plus des autres; c'est aussi celle qui, à ce

⁵⁴ Commissariat aux langues officielles, *Un tracé pour agir*, op. cit.

⁵⁵ Commissariat aux langues officielles, *Rapport annuel 2003-2004*, op. cit, p. 51.

⁵⁶ Commissariat aux langues officielles, *Rapport annuel 2000-2001*, Ottawa. Ministère des Travaux publics et Services gouvernementaux, 2001, p. 53.

⁵⁷ *Ibid.*, p. 28.

jour, a eu le moins d'effets⁵⁸. » Il en profite pour dénoncer l'action des institutions fédérales puisque « rien ne nous permet de croire que l'appui du gouvernement fédéral à l'épanouissement des communautés se soit accru, comparativement à 1994 ou à 1988⁵⁹. » De plus, tout en adaptant son discours à une vision sectorielle du développement, le CLO ne perd pas de vue des objectifs globaux du développement communautaire et profite de toutes les occasions pour rappeler ses engagements au gouvernement fédéral, que ce soit en témoignant devant les comités parlementaires ou en intervenant dans les causes qui se retrouvent devant les tribunaux.

2.3 Les tribunaux

Alors que l'interprétation du concept de développement se modifie chez les autres acteurs, la conception véhiculée par les juges demeure sensiblement la même d'une période à l'autre, à la différence près que les jugements de la Cour suprême dans des causes portant sur les droits linguistiques mentionnent désormais presque systématiquement le développement et l'épanouissement. En d'autres mots, à l'instar des autres acteurs, le mot « développement » fait son entrée pour de bon dans le vocabulaire des juges.

Trois causes sont particulièrement importantes dans la période allant de 1993 à 2004⁶⁰. La première est l'affaire *Beaulac* en 1999, dans laquelle l'intimé demandait à subir son procès devant un juge qui s'exprime en français, ce qui lui avait été refusé en Colombie-Britannique. Les deux autres sont des causes portant sur l'article 23 de la *Charte canadienne des droits et libertés*, principalement sur le droit d'avoir un établissement scolaire dans une région qui est géré

⁵⁸ Commissariat aux langues officielles, *Rapport annuel 1997*, Ottawa, Ministère des Approvisionnements et Services Canada, 1998, p. 18.

⁵⁹ *Ibid.*, p. 19.

⁶⁰ D'autres causes sont importantes pour ce qui est des communautés minoritaires de langue officielle, notamment le *Renvoi sur la sécession du Québec* dans lequel le respect des minorités est cité comme étant un principe non-écrit de la constitution canadienne. Toutefois, cette décision, comme d'autres, ne véhicule pas une définition du concept de développement.

par et pour les francophones : l'affaire *Arsenault-Cameron* à l'Île-du-Prince-Édouard en 2000 et l'affaire *Doucet-Boudreau* en Nouvelle-Écosse en 2003.

Ces trois arrêts se complètent en ce sens qu'ils reviennent tous sur les trois mêmes principes. Le premier est celui selon lequel l'objet des droits conférés aux communautés minoritaires de langue officielle est de favoriser le développement de celles-ci. Dans l'affaire *Beaulac*, la Cour suprême précise que les « droits linguistiques doivent dans tous les cas recevoir une interprétation fondée sur leur objet, d'une façon compatible avec le maintien et l'épanouissement des collectivités de langue officielle au Canada⁶¹. » Dans l'affaire *Doucet-Boudreau*, les juges de la Cour suprême ajoutent que l'article 23 « vise à réparer des injustices passées non seulement en mettant fin à l'érosion progressive des cultures des minorités de langue officielle au pays, mais aussi en favorisant activement leur épanouissement⁶². » Ainsi, une interprétation large et généreuse des droits favorise le développement des communautés.

Deuxièmement, les droits ne font pas que favoriser le développement, ils sont des outils de développement en soi. Ainsi, dans l'affaire *Beaulac*, les juges soulignent que les récents « arrêts en matière linguistique sont intéressants parce qu'ils réaffirment l'importance des droits linguistiques comme soutien des collectivités de langue officielle et de leur culture⁶³. » Par exemple, dans leurs analyses de l'article 23, les juges adhèrent à l'idée selon laquelle l'article a un caractère réparateur et, qu'ainsi « l'égalité réelle exige que les minorités de langue officielle soient traitées différemment⁶⁴ ». De plus, ils considèrent qu'en l'instance où des droits sont

⁶¹ *R. c. Beaulac*, [1999] 1 R.C.S. 768, disponible au <http://scc.lexum.umontreal.ca/fr/1999/1999rcs1-768/1999rcs1-768.html>.

⁶² *Doucet-Boudreau c. Nouvelle-Écosse (Ministre de l'Éducation)*, [2003] 3 R.C.S. 3, 2003 CSC 62, disponible au <http://scc.lexum.umontreal.ca/fr/2003/2003csc62/2003csc62.html>.

⁶³ *R. c. Beaulac*, [1999] 1 R.C.S. 768, *op. cit.*

⁶⁴ *Arsenault-Cameron c. Île-du-Prince-Édouard*, [2000] 1 R.C.S. 3, disponible au <http://scc.lexum.umontreal.ca/fr/2000/2000csc1/2000csc1.html>.

accordés, « ils ne peuvent être exercés que si les moyens en sont fournis⁶⁵. » Ainsi, les droits deviennent des leviers permettant de revendiquer des ressources permettant le développement communautaire.

Le troisième principe reprend ce qui a déjà été soulevé au chapitre précédent. Le développement communautaire passe par l'habilitation des communautés. Dans le cadre de l'interprétation de l'article 23, l'habilitation signifie que la « gestion et le contrôle [des établissements d'enseignement] sont essentiels à l'exercice des droits garantis⁶⁶. » Elle connote aussi qu'un individu doit pouvoir « obtenir un accès égal à un service public qui répond à son identité linguistique et culturelle⁶⁷. »

En somme, bien que l'interprétation du développement à laquelle adhère la Cour suprême ne varie pas beaucoup d'une période à l'autre, elle se précise au fil des jugements qui sont rendus⁶⁸. Les droits linguistiques représentent des outils à la disposition des communautés permettant de contribuer à ce que constitue, pour la Cour suprême, le développement communautaire, c'est-à-dire l'habilitation des communautés francophones vivant en situation minoritaire. En ce sens, pour les communautés, le discours juridique des tribunaux se substitue à une conception politisée du développement.

2.4 Les comités parlementaires

Nous avons déjà soulevé dans les chapitres précédents le fait que quelques comités parlementaires sont intervenus dans le cadre des débats sur les droits linguistiques. Leurs

⁶⁵ R. c. Beaulac, [1999] 1 R.C.S. 768, *op. cit.*

⁶⁶ Arsenault-Cameron c. Île-du-Prince-Édouard, [2000] 1 R.C.S. 3, *op. cit.*

⁶⁷ R. c. Beaulac, [1999] 1 R.C.S. 768, *op. cit.*

⁶⁸ Il est tout de même intéressant de noter que le juge Michel Bastarache, qui siégeait à la Cour suprême lors du *Renvoi relatif à la sécession du Québec*, était aussi le président du Comité politique de la FFHQ qui a rédigé *Pour ne plus être... sans pays* en 1979.

fonctions sont déterminées par une série de règles procédurales qui peuvent être synthétisées ainsi :

Ces fonctions comprennent, par exemple, l'audition de témoins et l'étude détaillée de mesures législatives, de budget des dépenses et de questions de nature technique. Les travaux des comités procurent aux parlementaires une information fouillée sur des questions qui préoccupent les électeurs et provoquent souvent d'importants débats publics. En outre, étant donné que les comités communiquent directement avec le public, ils constituent un lien immédiat et visible entre les représentants élus et les Canadiens⁶⁹.

Ainsi, les comités effectuent le relais entre la population et les représentants élus à la Chambre des communes ainsi que les sénateurs. Ils sont à la fois des fenêtres d'opportunités politiques et des acteurs intermédiaires importants. Dans le cas du Comité des langues officielles, qui a été transformé d'un comité mixte à deux comités permanent de la Chambre des communes et du Sénat, il est investi d'un mandat particulier qui est défini à l'article 108 (3) f) du *Règlement de la Chambre des communes*. Cet article prévoit que le mandat du Comité « comprend notamment l'étude des politiques et des programmes de langues officielles, y compris les rapports annuels du Commissaire aux langues officielles⁷⁰ ». C'est dans ce cadre que les comités parlementaires sur les langues officielles ont entrepris quelques études sur la Partie VII de la *Loi sur les langues officielles* entre 1993 et 2004 et ont proposé une certaine conception du développement.

Nous avons retenu quatre rapports des différents comités sur les langues officielles. Les deux premiers rapports, produits par le Comité mixte permanent des langues officielles, remontent à 1996⁷¹ et 2000⁷² et portent précisément sur la mise en œuvre de la Partie VII de la

⁶⁹ Robert Marleau et Camille Montpetit, *La procédure et les usages de la Chambre des communes*, Ottawa, Chambre des communes, 2000, p. 797.

⁷⁰ *Règlement annoté de la Chambre des communes 2005, Deuxième édition*, Publié en conformité de l'autorité du Président de la Chambre des communes, 2005, p. 391.

⁷¹ Comité mixte permanent des langues officielles, *Mise en œuvre de la Partie VII de la Loi sur les langues officielles, deuxième rapport du Comité mixte permanent des langues officielles*, Ottawa, Chambre des communes, juin 1996, 7 p.

⁷² Comité mixte permanent des langues officielles, *Mise en œuvre de la Partie VII de la Loi sur les langues officielles, rapport intérimaire du Comité mixte permanent des langues officielles*, Ottawa, Chambre des communes,

Loi sur les langues officielles. Le troisième rapport, produit en 2002⁷³ par le même comité, a été préparé en prévision de l'élaboration du *Plan d'action pour les langues officielles*. Le dernier rapport retenu a été préparé par le Comité permanent du Sénat sur les langues officielles en 2003⁷⁴ et porte en partie sur le *Plan d'action pour les langues officielles*.

En général, dans leurs réflexions portant sur la Partie VII, les rapports des comités convergent⁷⁵. Tous font état de l'importance qu'ils accordent à la mise en œuvre de l'engagement du gouvernement fédéral⁷⁶ et que la « pleine mise en œuvre de la Partie VII de la *Loi sur les langues officielles* est essentielle pour permettre aux communautés en situation minoritaire d'atteindre leur plein développement⁷⁷. » L'audition d'une variété de témoins a permis aux membres des comités de constater des lacunes dans la mise en œuvre de la partie et l'ont décidé à « sonner l'alarme afin que les mesures correctives qui s'imposent soient prises dans les meilleurs délais⁷⁸ » quitte à ce que la Partie VII devienne exécutoire⁷⁹, comme le souhaitaient les intervenants communautaires au moment de son adoption. Ainsi, les comités

juin 2000, disponible au <http://cmte.parl.gc.ca/cmte/CommitteePublication.aspx?COM=178&Lang=2&SourceId=36472>.

⁷³ Comité permanent des langues officielles, *Les communautés de langue officielle en situation minoritaire nous ont dit...*, Ottawa, Chambre des communes, avril 2002, disponible au <http://cmte.parl.gc.ca/Content/HOC/committee/371/lang/reports/rp1032072/langrp05/03-cov-f.htm>.

⁷⁴ Comité sénatorial permanent des langues officielles, *Langues officielles : point de vue 2002-2003. Étude du Plan d'action pour les langues officielles et des rapports annuels du Commissariat aux langues officielles, du Conseil du trésor et du Ministère du Patrimoine canadien, rapport du Comité sénatorial permanent des langues officielles*, Ottawa, Sénat, octobre 2003, disponible au <http://www.parl.gc.ca/37/2/parlbus/commbus/senate/com-f/ffi-f/rep-f/rep04oct03-f.htm>.

⁷⁵ Il est à noter que la réflexion des comités se nourrit des témoignages qu'ils entendent. D'ailleurs, souvent, les rapports des comités, en plus de faire état de leurs représentations du développement, présentent aussi celles des autres acteurs qui ont témoigné.

⁷⁶ Comité mixte permanent des langues officielles, *Mise en œuvre de la Partie VII de la Loi sur les langues officielles, rapport intérimaire du Comité mixte permanent des langues officielles*, op. cit.

⁷⁷ Comité mixte permanent des langues officielles, *Les communautés de langue officielle en situation minoritaire nous ont dit...*, op. cit.

⁷⁸ Comité mixte permanent des langues officielles. *Mise en œuvre de la Partie VII de la Loi sur les langues officielles, deuxième rapport du Comité mixte permanent des langues officielles*, op. cit., p. 3.

⁷⁹ Comité sénatorial permanent des langues officielles, op. cit. et Comité mixte permanent des langues officielles, *Les communautés de langue officielle en situation minoritaire nous ont dit...*, op. cit.

parlementaires ont clairement fait le lien entre la pleine mise en œuvre de la Partie VII et le développement des communautés.

Leurs réflexions sur le développement ne les amènent pas à en élaborer une conception précise. Ils envisagent plutôt la voie à emprunter pour favoriser le développement communautaire comme étant celle du partenariat, de la concertation et de la consultation. Cet extrait du rapport de 2003 résume bien la forme que devrait prendre ce partenariat,

Pour favoriser le développement des communautés de langue officielle, il est essentiel que tous les acteurs appelés à jouer un rôle clé dans le domaine des langues officielles soient convaincus du bien fondé de la dualité linguistique et qu'ils s'engagent à favoriser le plein développement des communautés de langue officielle. Les institutions fédérales, les gouvernements provinciaux et territoriaux, les intervenants communautaires, les administrateurs scolaires, les administrateurs de la santé, le secteur privé, les fonctionnaires, les membres des communautés et bien d'autres, sont au nombre des acteurs qui doivent prendre part aux décisions en matière de langues officielles. C'est par l'entremise d'une action concertée entre ces différents acteurs-clé que l'on ouvrira la voie vers une égalité réelle des deux langues officielles au Canada⁸⁰.

Cette concertation qui, selon les comités, nécessite que soient impliqués une variété d'acteurs, doit être mise à profit quand vient le temps d'élaborer de nouveaux programmes destinés aux communautés minoritaires de langue officielle. Dans son rapport de 2002, le Comité suggère au gouvernement fédéral d'emprunter cette voie dans l'élaboration du plan de développement global qu'il s'apprête à proposer. Suite à de telles consultations, le gouvernement serait ainsi en mesure de proposer un « cadre d'action qui devrait permettre de corriger les problèmes de mise en œuvre de la partie VII ».

Les comités parlementaires n'ont pas une conception du développement qui soit aussi globale que celle des autres acteurs. Ils situent au centre de l'action en faveur du développement, la question de la concertation entre tous les groupes d'acteurs, comme le font la FCFA et le

⁸⁰ Comité sénatorial permanent des langues officielles, *op. cit.*

Commissariat aux langues officielles. Les comités, mieux que d'autres groupes d'acteurs, reconnaissent du coup la contribution des acteurs intermédiaires dans les débats linguistiques, sûrement en raison du fait qu'ils sont conscients du rôle qu'ils jouent dans le système politique canadien et du dynamisme qui existe dans l'élaboration des discours, comme en témoigne ce dernier extrait du rapport de 2003 émanant du comité sénatorial :

[...] le Comité sénatorial permanent des langues officielles s'est lui-même engagé à faire de l'avancement des langues officielles l'une de ses priorités [...] Au cours des mois et des années à venir, le travail du Comité sera donc grandement influencé par ce nouvel engagement annoncé par le gouvernement fédéral, en vue de mettre en œuvre les initiatives annoncées dans le plan d'action pour les langues officielles. Le Comité s'engage ainsi à surveiller le travail des acteurs qui sont appelés à jouer un rôle clé dans le domaine des langues officielles, en vue de favoriser un réel avancement de la dualité linguistique dans l'ensemble du pays⁸¹.

2.5 Le gouvernement fédéral

Contrairement à la période précédente, celle allant de 1993 à 2004 est riche en initiatives visant la mise en œuvre de la Partie VII. Dans leur étude sur la gouvernance et le développement des communautés minoritaires de langue officielle, Cardinal, Sauvé et Lang répertorient en 2005, soit au début de la période suivante, 74 instances de gouvernance partagée entre le gouvernement fédéral et les communautés minoritaires⁸². Quant à Savoie, il rappelle dans son rapport la capacité qu'ont les communautés d'absorber les projets gouvernementaux⁸³, ce qui a comme conséquence une multiplication des petites initiatives locales qui s'inscrivent dans l'esprit de la Partie VII. Ces initiatives véhiculent souvent une représentation du développement qui est propre

⁸¹ *Idem.*

⁸² Linda Cardinal, Stéphane Lang et Anik Sauvé, *Apprendre à travailler autrement : La gouvernance partagée et le développement des communautés minoritaires de langue officielle au Canada*, Ottawa, Chaire de recherche sur la francophonie et les politiques publiques, 2005, p. 24.

⁸³ Donald J. Savoie, *op. cit.*, p. 41.

au gouvernement fédéral⁸⁴. Comme il serait trop long de passer en revue toutes ces initiatives, nous n'en avons retenu que quelques-unes, principalement celles qui transcendent les frontières organisationnelles traditionnelles de l'appareil fédéral et nécessitent la concertation et la coordination de nombreux acteurs. Celles-ci font explicitement référence au développement communautaire et permettent de constater la représentation du concept dont s'est doté le gouvernement fédéral pendant cette période. Elles rendent aussi compte du fait que le virage vers le développement sectoriel n'a pas eu comme conséquence de laisser tomber toute initiative qui ratisse plus large, qui a des objectifs plus globaux.

Il est nécessaire d'aborder le dépôt d'un cadre de responsabilisation pour la mise en œuvre des engagements qui se retrouvent dans la Partie VII. À grands traits, ce cadre désigne une série d'institutions fédérales qui ont un rôle clé dans le développement des communautés. Ces institutions doivent désormais préparer un plan d'action pour la mise en œuvre des articles 41 et 42 de la *Loi sur les langues officielles* en consultation avec les communautés minoritaires de langue officielle, et doivent faire état des résultats qu'ils ont obtenu⁸⁵. Cette initiative tend à répondre au besoin, identifié par plusieurs acteurs, d'avoir une approche concertée au niveau fédéral et d'insuffler un leadership dans la prise en compte des engagements à l'égard du développement communautaire⁸⁶. Bien qu'il ne fasse pas état d'une représentation claire du

⁸⁴ Notre recension comprend plusieurs documents dans lesquels il est question d'évaluation et de mesures de rendement de la mise en œuvre de la Partie VII, de cadres de gestion des initiatives et de comptes rendus de rencontres entre divers intervenants. Toutefois, il serait imprudent d'attribuer, à Patrimoine canadien ou à toute autre institution fédérale, les conceptions du développement qui se retrouvent dans ces documents alors que dans la majorité des cas ils sont préparés par des firmes de consultations externes et qu'ils sont parfois accompagnés de mise en garde à cet effet.

⁸⁵ Patrimoine canadien – Direction de la concertation interministérielle, « Cadre de responsabilisation (1994) pour la mise en œuvre des articles 41 et 42 de la Loi sur les langues officielles », disponible au http://www.pch.gc.ca/progs/lo-ol/legislation/1994_f.pdf.

⁸⁶ Le CLO s'est approprié cette initiative en soulignant que « [l']enquête approfondie que le Commissaire a menée sur l'application de la Partie VII dans l'ensemble du gouvernement à partir de mars 1994 a eu des effets positifs sur la conception de la stratégie gouvernementale pour l'application de la Partie VII adoptée en août 1994 . » Commissariat aux langues officielles, *Rapport d'évaluation des plans d'action pour la mise en œuvre de la Partie VII de la Loi sur les langues officielles de 1988*, op. cit., p. 4.

développement, le cadre de responsabilisation a inauguré une nouvelle ère dans la réflexion sur le développement communautaire. Les responsabilités qui y sont énoncées forcent les institutions à entreprendre une réflexion sur le développement communautaire, ce qui avait été laissé en plan depuis plusieurs années.

Nous avons fait état dans le chapitre précédent des premiers projets pilotes d'Ententes Canada-communautés, porteurs d'une conception selon laquelle le gouvernement incite les communautés à prendre en charge leur développement. Plusieurs acteurs ont recommandé que ces ententes soient reconduites et généralisées. C'est le cas notamment de la FCFA :

[...] Ces ententes ont pour objectif principal le véritable développement des communautés francophones et acadiennes aux niveaux local, régional et provincial (territorial). [...] Ce type d'entente vise la concertation avec le gouvernement fédéral dans les secteurs des services sociaux, de la santé, de l'éducation, du développement économique, de la culture, de la formation professionnelle et des communications. La mise en œuvre et la responsabilité reviennent aux communautés elles-mêmes⁸⁷.

Dès 1994, Patrimoine canadien a conclu des ententes avec chacune des communautés minoritaires de langue officielle, en plus d'une entente avec les organismes nationaux. La première série d'ententes a été valable jusqu'en 1999. Ces ententes ont ensuite été renouvelées pour la période allant de 1999 à 2004.

Dans une étude sur le rôle de l'État dans le développement des communautés, Éric Forgues précise qu'avec ces ententes, « Patrimoine canadien envisage une profonde transformation de la relation de l'État⁸⁸ » avec les communautés. Et d'ajouter,

Le nouveau partenariat a l'avantage de répondre aux vœux des [communautés], qui souhaitent obtenir une plus grande autonomie. [...] Ce partenariat repose sur une prise en charge accrue par la communauté de sa propre gouvernance et sur sa capacité d'orienter son développement⁸⁹.

⁸⁷ *Ibid.*, p. 21-22.

⁸⁸ Éric Forgues, *Du conflit au compromis linguistique. L'État et le développement des communautés francophones en situation minoritaire*, Moncton, Institut canadien de recherche sur les minorités linguistiques, octobre 2007, p. 63.

⁸⁹ *Ibid.*, p. 64.

Pour orienter leur développement, les communautés ont dû se doter de nouvelles structures de gouvernance chargées d'élaborer un plan de développement global. Ces plans comprennent « la vision, les valeurs, les objectifs, les moyens et les résultats [que les communautés] se fixent pour assurer leur développement sectoriel⁹⁰. » Toutefois, Forgues observe une rationalisation et une homogénéisation « dans la vision, les valeurs et les objectifs de développement⁹¹ » qui se trouvent dans les plans de développement global. Il note aussi que la rationalisation donne lieu « à l'élaboration de règles régissant la prise des décisions, concernant, entre autres, le financement des organismes⁹² », c'est-à-dire à une bureaucratisation du fonctionnement des organismes. Cardinal et Hudon observent aussi cette rationalisation. Elles suggèrent que ces ententes ont « constitué un moyen de faire gérer par d'autres la décroissance des fonds publics » et qu'elles « ont servi à rationaliser les activités gouvernementales dans le domaine des langues officielles, sans qu'on pense toujours à leurs effets à long terme sur le développement des minorités⁹³. » Ainsi, cette conception des relations entre l'État et les communautés, qui met le partenariat, la prise en charge et le développement sectoriel à l'avant-plan, découle du contexte en ce sens que le gouvernement dévolue ses responsabilités vers les communautés et, du coup, rationalise ses propres activités.

Quant à la tendance vers le développement sectoriel, elle se concrétise au niveau fédéral dans le *Plan d'action pour les langues officielles* qui est déposé en 2003. Ce plan s'inspire de trois prémisses. D'abord, la dualité linguistique est une dimension fondamentale de la fédération canadienne et les communautés minoritaires de langue officielle « ont puissamment contribué à

⁹⁰ *Ibid.*, p. 55.

⁹¹ *Ibid.*, p. 84.

⁹² *Idem.*

⁹³ Linda Cardinal et Marie-Ève Hudon, *La gouvernance des minorités de langue officielle au Canada : une étude préliminaire*, Ottawa, Commissariat aux langues officielles, 2001, p. 33.

notre diversité linguistique et culturelle⁹⁴. » D'ailleurs, ce plan vise à donner les moyens au Gouvernement du Canada pour remplir ses engagements « historiques et politiques envers ces communautés⁹⁵. » Ensuite, la dualité linguistique représente un atout pour le pays en ce sens qu'elle lui donne un avantage concurrentiel dans un contexte de mondialisation. Cette dualité ouvre le Canada sur le monde plutôt que de l'isoler en deux groupes. On y suggère justement de parler de « deux complétudes⁹⁶ » plutôt que de « deux solitudes ». Finalement, des améliorations doivent être apportées à la politique des langues officielles du gouvernement fédéral. Si l'évolution du pays a confirmé le bien-fondé de cette politique, beaucoup reste encore à faire, particulièrement après la période de transformations gouvernementales. En effet, cette politique « n'a pas été épargnée par cette opération budgétaire⁹⁷. » Il y est aussi précisé que « [l]es conséquences [...] ont été particulièrement difficiles pour les communautés [minoritaires de langue officielle]⁹⁸ ».

Donc, sur la base de ces trois prémisses, le *Plan d'action* suit une période intensive de transformations gouvernementales qui ont eu un effet sur les programmes des langues officielles. Mais désormais, avec « une situation financière assainie, le gouvernement du Canada est en mesure de réinvestir dans la politique des langues officielles de façon efficace⁹⁹ » afin de « contribuer à renforcer les leviers de développement de la vie communautaire¹⁰⁰. » Ce plan a été élaboré en partie grâce à des entretiens avec tous les groupes d'acteurs qui ont partagé leurs représentations du développement communautaire : les diverses institutions fédérales, les

⁹⁴ Gouvernement du Canada, *Le prochain acte : un nouvel élan pour la dualité linguistique canadienne. Le Plan d'action pour les langues officielles*, 2003, p. 1.

⁹⁵ *Ibid.*, p. 1-2.

⁹⁶ *Ibid.*, p. 2.

⁹⁷ *Ibid.*, p. 3.

⁹⁸ *Idem.*

⁹⁹ *Ibid.*, p. 4.

¹⁰⁰ *Ibid.*, p. 37.

comités parlementaires, le Commissariat aux langues officielles, les organisations communautaires, les chercheurs.

Dans ce document, la conception du développement du gouvernement fédéral est claire : « nous tenons à ce qu'elles [les communautés minoritaires de langue officielle] puissent participer pleinement, dans leur propre langue, à l'essor du Canada. Elles doivent contribuer au rayonnement de nos deux langues officielles partout au pays¹⁰¹. » Nous retrouvons dans cette conception la préoccupation pour l'unité nationale que nous avons soulevé en début de chapitre. Le gouvernement fédéral précise sa conception en ajoutant que « les communautés savent mieux que personne que leur développement dépend avant tout d'elles-mêmes. Les gouvernements peuvent cependant leur donner les coups de pouce nécessaires¹⁰². » C'est ainsi que la vision sectorielle du développement prend l'avant-scène dans le *Plan d'action*, comme en fait foi cet extrait : « Le Plan d'action répond aux attentes des communautés par des mesures concrètes dans les domaines sensibles de leur développement. Sa grande nouveauté est de cibler de façon particulière des domaines prioritaires¹⁰³. » Cinq grands domaines prioritaires sont retenus : la petite enfance, la santé, la justice, l'immigration et le développement économique.

Cette conception sonne le glas d'une stratégie globale de développement, telle qu'elle est défendue par les comités parlementaires, le sénateur Simard, ou encore la FCFA dans les périodes précédentes. Le développement de secteurs prioritaires délaisse toute revendication d'espace de pouvoir ou d'autogestion. Pourtant, le gouvernement fédéral perçoit quand même le *Plan d'action* comme étant une stratégie globale :

Mais la force de ce Plan tient moins au financement comme tel qu'à l'ensemble des mesures dont il est fait. Chacune prise isolément n'aurait pas l'effet escompté. Mais réunies dans un plan intégré, en conjonction

¹⁰¹ *Ibid.*, p. 9.

¹⁰² *Ibid.*, p. 50.

¹⁰³ *Ibid.*, p. 44.

avec l'apport des communautés, des provinces et des territoires et de tous les Canadiens, ces mesures se complètent les unes les autres et créent une synergie pour le succès¹⁰⁴.

Bref, dans le cas du *Plan d'action pour les langues officielles*, il semble bel et bien que le gouvernement fédéral délaisse une conception globale du développement au profit d'une vision sectorielle, où seulement quelques dossiers sont identifiés comme étant prioritaires et où la gouvernance joue un rôle clé. Cette conception va à l'encontre des revendications à l'égard d'une politique globale de développement ou des conceptions plus politisées du développement communautaire souhaitant une habilitation des communautés et leur autodétermination.

3. Conclusion

La période s'échelonnant de 1993 à 2004 a été très mouvementée dans le dossier du développement des communautés francophones vivant en situation minoritaire. Nous avons vu que des éléments contextuels, les transformations gouvernementales et la stratégie d'unité nationale, ont amené les acteurs à revoir, à adapter et à préciser leurs conceptions du développement. Pour les uns, il s'agit de l'habilitation et de la vitalité. Pour les autres, c'est l'identification de secteurs prioritaires. Pour d'autres encore, c'est l'affirmation d'une identité par l'accès à des services dans sa langue. Chez la FCFA, la conception est édulcorée en comparaison avec la période précédente en ce sens que la revendication de nouveaux pouvoirs est pratiquement disparue au profit de celle de la participation au sein des structures bureaucratiques. Quant au Commissariat aux langues officielles, il adapte son discours au fur et à mesure que se multiplient les initiatives de mise en œuvre.

¹⁰⁴ *Ibid.*, p. 65.

Bien que l'incompréhension règne dans certains milieux quant à la portée des engagements qui se retrouvent dans la Partie VII, il est difficile de prétendre qu'elle est ignorée comme elle l'était pendant les débats constitutionnels, d'autant plus que des efforts sont entrepris pour la préciser. La multiplication des initiatives allant dans le sens de la mise en œuvre de la Partie VII et qui place le développement au cœur de leurs objectifs en témoigne. Il y a bel et bien eu une mise en œuvre de la Partie VII, bien qu'inégale, durant la période à l'étude dans ce chapitre et elle s'explique en étudiant l'action de toute une gamme d'acteurs qui s'investissent dans le débat sur le développement des communautés francophones vivant en situation minoritaire. Toutefois, certains dénoncent l'ingérence du gouvernement fédéral dans les instances de gouvernance communautaire. D'autres souhaitent que soit précisée la portée de la Partie VII afin de dissiper toute ambiguïté qui demeure au sein de l'appareil fédéral.

En somme, les représentations du développement durant cette période sont marquées par le contexte de rationalisation qui caractérise l'action gouvernementale. Pour le gouvernement fédéral, il s'agit de créer des nouvelles instances de gouvernance afin de reléguer des responsabilités à d'autres. Pour les communautés, il s'agit de participer à ces instances, les amenant à adapter leurs discours à une logique de développement sectoriel ainsi qu'à ajuster leurs actions en fonction des structures institutionnelles, sans nécessairement critiquer les transformations gouvernementales qui leur permettent d'exercer de nouvelles responsabilités. Quant au Commissariat aux langues officielles et aux comités parlementaires, ceux-ci doivent organiser leurs travaux et leurs études autour de cette nouvelle définition des priorités en matière de développement communautaire. Malgré tout, ces interventions ne répondent pas à toutes les critiques qui s'élèvent contre les efforts de mise en œuvre de la Partie VII de la *Loi sur les*

langues officielles. Plus de quinze ans après son adoption, l'heure est aux bilans et aux réajustements. C'est ce que nous verrons dans le dernier chapitre.

Chapitre 5 – La reconceptualisation du débat sur le développement depuis 2005

La période contemporaine du débat sur le développement s'est amorcée en 2005, principalement dans le cadre des initiatives du sénateur Jean-Robert Gauthier pour rendre exécutoire la Partie VII de la *Loi sur les langues officielles*. Bien que cette période soit plutôt courte, et toujours en évolution, elle est marquée par une série d'évènements marquants pour les communautés francophones vivant en situation minoritaire, notamment l'abolition du Programme de contestation judiciaire et l'échéance du *Plan d'action pour les langues officielles*. Tous ces changements laissent présager une nouvelle ère dans le débat sur le développement.

En effet, les modifications à la Partie VII intègrent dans le débat la notion de « mesures positives ». Cette nouvelle notion a amené les acteurs à revoir leurs discours sur le développement à la lumière des nouvelles obligations du gouvernement fédéral. Par contre, cette notion n'est pas définie dans l'amendement, ce qui entraîne comme conséquence que le sens donné à « mesure positive » pourrait varier d'un acteur à l'autre, tout autant que les interprétations du développement. Nous assistons ainsi, depuis 2005, à une reconceptualisation du débat sur le développement en raison des transformations institutionnelles qui s'opèrent dans le domaine des langues officielles.

La démonstration s'effectuera en quatre étapes. Premièrement, nous présenterons brièvement le contexte qui a mené à l'adoption du projet de loi S-3 en 2005 ainsi que les transformations que celui-ci a engendrées. Nous présenterons ensuite le débat sur la notion de « mesures positives » en examinant les interprétations qu'en ont développé les différents acteurs. Ce débat nourrit celui plus large sur le développement communautaire, que nous présenterons dans la troisième partie. Nous souhaitons finalement, dans la conclusion, préciser ce qui nous incite à penser que la période contemporaine se distingue de celle qui précède.

1. Le projet de loi S-3

Le projet de loi S-3, qui a reçu la sanction royale le 25 novembre 2005, a connu un parcours difficile. À l'initiative du sénateur Jean-Robert Gauthier, la première mouture du projet de loi, alors nommé S-32, a été introduite au Sénat le 19 septembre 2001, pendant la première session de la 37^e législature. Comme prévu par la procédure parlementaire, tout projet de loi n'ayant pas été adopté avant la fin d'une session parlementaire doit être réintroduit la session suivante. En tout, le sénateur s'y est pris à quatre reprises pour que son projet soit adopté. Il a été déposé une deuxième fois au Sénat le 10 décembre 2002 (projet de loi S-11; deuxième session de la 37^e législature), une troisième fois le 3 février 2004 (projet de loi S-4; troisième session de la 37^e législature) et finalement le 6 octobre 2004 (projet de loi S-3; première session de la 38^e législature). Il est aussi intéressant de noter qu'un projet de loi de la sorte avait déjà été introduit à la Chambre des communes en 1997. À ce moment, le député du Bloc québécois pour la circonscription de Québec-Est, Jean-Paul Marchand, avait déposé le projet de loi C-367, qui n'a toutefois jamais dépassé l'étape de la première lecture.

Il est possible de retracer l'origine du projet du sénateur Gauthier à l'étude du projet de loi C-72 sur les langues officielles en 1988. Nous avons déjà soulevé qu'à cette époque, le sénateur, alors député de la région d'Ottawa, avait émis de sérieuses réserves quant à la Partie VII. Toutefois, la partie a été adoptée sans modifications. Dès lors, de nombreux intervenants et commentateurs ont dénoncé le manque de volonté politique à l'égard de la mise en œuvre de la Partie VII et ont soutenu que l'intention du législateur était de rendre obligatoire l'engagement du gouvernement fédéral à l'égard de la promotion de la dualité linguistique et de l'épanouissement des communautés minoritaires de langue officielle.

Le sénateur Gauthier a entrepris de corriger ses lacunes en introduisant ses projets de loi successifs. Durant une allocution devant le Sénat, peu après le premier dépôt de son projet de loi, il précisait que

les principaux objectifs du projet de loi S-32 touchant le renforcement de l'article 41 visent, premièrement, à clarifier l'engagement du gouvernement fédéral envers les minorités de langues officielles. Deuxièmement, à forcer le gouvernement fédéral à revoir son régime d'application prévu à la partie VII de la Loi sur les langues officielles, articles 42 à 45. Troisièmement, à soumettre l'article 41 de la Loi sur les langues officielles conformément au jugement *Beaulac*, aux règles d'interprétation de la Charte canadienne des droits et libertés telles que définies par la Cour suprême du Canada. Tout ceci permettra, entre autres, un meilleur contrôle judiciaire. [...] Pour moi, l'article 41 ne constitue pas de nouveaux droits qu'on a créés, c'est plutôt une directive au gouvernement en ce qui concerne son pouvoir de dépenser pour favoriser l'épanouissement et la promotion des groupes minoritaires de langues officielles¹.

Le projet de loi S-3 reprend essentiellement ces objectifs. À l'article 41, il est désormais indiqué qu'il « incombe aux institutions fédérales de veiller à ce que soient prises des mesures positives pour mettre en œuvre cet engagement². » Toutefois, le Comité permanent des langues officielles de la Chambre des communes a amendé la proposition originale pour ajouter, suite à cette première préposition, qu'il « demeure entendu que cette mise en œuvre se fait dans le respect des champs de compétence et des pouvoirs des provinces³. » De plus, un recours judiciaire peut désormais être initié, selon les dispositions de l'article 77, si cet engagement n'est pas rencontré.

Le Commissariat aux langues officielles a qualifié l'adoption du projet de loi S-3 d'heureux bouleversement.

¹ Jean-Robert Gauthier, *Débats du Sénat*, vol. 139, n° 55, 37^e législature, 1^{ère} session, 2 octobre 2001. Disponible au http://www.parl.gc.ca/37/1/parlbus/chambus/senate/deb-f/055db_2001-10-02-F.htm?Language=F&Parl=37&Ses=1#42.

² Ministère de la Justice Canada, *Loi sur les langues officielles*, article 41 (2). Disponible au <http://lois.justice.gc.ca/fr/O-3.01/>.

³ *Idem*.

« Heureux », puisque sur cette modification législative repose l'espoir renouvelé de renforcer la vitalité des communautés de langue officielle et de favoriser la promotion de la dualité linguistique. « Bouleversement », puisque le changement d'attitude longuement souhaité se trouve maintenant appuyé par une volonté législative expressément indiquée. Des changements importants sont donc à prévoir et à suivre⁴.

Il ajoute d'ailleurs qu' « [é]tant donné qu'il n'y a pas de règlements régissant cette partie de la *Loi*, les institutions fédérales ont une occasion unique d'être novatrices et proactives⁵ ». Quant aux communautés, elles considèrent que « c'est dans cet impératif d'agir qu'on peut entrevoir un grand potentiel de créativité et d'innovation⁶. » Le Comité permanent des langues officielles de la Chambre des communes précise aussi qu' « en cas de rupture circonstancielle du partenariat entre le gouvernement fédéral et les communautés, celles-ci pourront compter sur la possibilité que les cours feront contrepoids à la tendance du gouvernement fédéral à favoriser les majorités et les provinces au détriment des communautés moins nombreuses⁷. »

Bref, il a fallu 17 ans avant qu'une initiative visant à clarifier la portée de la Partie VII soit adoptée, bien que de nombreux acteurs la réclamaient et l'appuyaient depuis longtemps. Toutefois, le projet de loi S-3 n'a pas réglé la question du développement communautaire de façon définitive⁸. En fait, elle a donné un nouveau souffle au débat en y introduisant la nouvelle notion de « mesure positive ».

⁴ Commissariat aux langues officielles, *Rapport annuel 2005-2006. Les langues officielles au Canada : le tournant à prendre*, Ottawa, Ministère des Travaux publics et Services gouvernementaux, 2006, p. 5.

⁵ Commissariat aux langues officielles, *Rapport annuel 2007-2008*, Ottawa, Ministère des Travaux publics et Services gouvernementaux Canada, 2008, p. 139.

⁶ Fédération des communautés francophones et acadienne, *Les communautés francophones et acadiennes et la nouvelle Partie VII : vers une participation des francophones en milieu minoritaire à l'élaboration des politiques publiques*, Notes pour une présentation de Madame Lise Routhier-Boudreau, vice-présidente Fédération des communautés francophones et acadienne (FCFA) du Canada, Comité des langues officielles du Sénat, 19 juin 2006, p. 3. Disponible au http://www.fcfa.ca/media_uploads/pdf/357.pdf.

⁷ Comité permanent des langues officielles, *La parole aux communautés : nous sommes là! La vitalité des communautés de langues officielles en situation minoritaire*, Ottawa, mai 2007, p. 2.

⁸ D'ailleurs, le nombre de plaintes portant sur la Partie VII déposées au Commissariat aux langues officielles s'est maintenu. Le CLO a reçu 6 plaintes en 2005-2006, puis 137 en 2006-2007 (dont 117 portaient sur l'abolition du Programme de contestation judiciaire) et 36 en 2007-2008. Voir la note 31 du chapitre 4 pour le nombre de plaintes pendant la période précédente.

2. Les mesures positives

La notion de « mesure positive » constitue une nouvelle dimension de la Partie VII de la *Loi sur les langues officielles* depuis l'adoption du projet de loi S-3. Toutefois, la notion n'y est pas définie. Le Commissariat aux langues officielles observe que le concept de mesures positives est « porteur d'un espoir renouvelé dans les communautés de langue officielle⁹ », mais qu'il « n'a de toute évidence pas été assimilé¹⁰. » C'est dans ces termes qu'il se pose la question suivante : « Comment aborder cette notion d'apparence si simple, mais pourtant insaisissable¹¹? »

Il considère qu'une « mesure positive est une action du gouvernement ou des institutions en vue de produire un effet réel¹² », mais précise qu'elle ne doit pas être une initiative ponctuelle. Les institutions qui les initient doivent « amorcer systématiquement un dialogue et établir des partenariats à long terme¹³. » Le Commissariat précise également que la notion de mesure positive impose une double obligation pour les institutions fédérales, c'est-à-dire de « ne pas nuire au développement des communautés de langue officielle et prendre des mesures concrètes pour garantir leur vitalité¹⁴. »

Le Commissariat a dégagé trois principes qu'il juge devoir guider les institutions dans la définition de mesures positives. Le premier consiste à développer « une approche proactive et systématique et un traitement ciblé¹⁵ », c'est-à-dire d'intégrer dans la culture organisationnelle d'une institution le réflexe de « veiller à ce que la conception ou la mise en œuvre d'un programme, d'une politique, d'une entente ou d'une décision tienne compte de ses obligations en

⁹ Commissariat aux langues officielles, *Rapport annuel 2006-2007*, Ottawa, Ministre des Travaux publics et Services gouvernementaux Canada, 2007, p. ii.

¹⁰ *Ibid.*, p. 5.

¹¹ *Ibid.*, p. 28.

¹² *Ibid.*, p. 33.

¹³ Commissariat aux langues officielles, *Rapport annuel 2007-2008*, *op. cit.*, p. 9.

¹⁴ Commissariat aux langues officielles, *Rapport annuel 2006-2007*, *op. cit.*, p. 98.

¹⁵ Commissariat aux langues officielles, *Rapport annuel 2006-2007*, *op. cit.*, p. 34.

vertu de la partie VII¹⁶. » L'institution doit aussi reconnaître que dans certains cas, afin de respecter ses obligations, elle doit développer un traitement différencié convenant aux besoins des communautés minoritaires de langue officielle, qui peuvent être différents de ceux des communautés majoritaires. Le deuxième principe s'appuie sur « une approche participative qui incite tous les acteurs à travailler de concert, dans un climat de confiance mutuelle et de synergie¹⁷. » Il ajoute que cette approche « met à contribution tous les acteurs et favorise une meilleure intégration des décisions, dans le but de dégager des pistes d'action ou des solutions qui répondent mieux aux besoins et qui permettent d'optimiser les résultats¹⁸. » Finalement, une institution « épouse concrètement la notion de *mesure positive* lorsqu'elle choisit d'adopter une approche proactive et systématique de l'évaluation et de l'amélioration de ces politiques et de ses programmes en fonction de la partie VII¹⁹ » et doit faire preuve d'un « engagement envers l'amélioration continue²⁰ ».

Les communautés francophones vivant en situation minoritaire participent aussi à la réflexion sur la notion de mesures positives pour l'adapter à « leurs propres orientations et leurs priorités²¹. » La FCFA suggère

qu'une mesure positive est une action, un geste concret que pose un ministère ou une institution fédérale dans le but d'appuyer le développement des communautés de langue officielle ou de promouvoir la dualité linguistique au Canada. Mesure positive veut dire agir, mais spécifiquement en vue d'obtenir des résultats concrets²².

¹⁶ *Ibid.*, p. 34-35.

¹⁷ *Ibid.*, p. 35.

¹⁸ *Idem.*

¹⁹ *Ibid.*, p. 36.

²⁰ *Ibid.*, p. 37.

²¹ Fédération des communautés francophones et acadienne, *Notes pour une allocution de Monsieur Jean-Guy Rioux, président Fédération des communautés francophones et acadienne (FCFA) du Canada à l'occasion de la XXIIIe session de l'Assemblée régionale Amérique, Assemblée parlementaire de la Francophonie*, Toronto, 26 août 2006, p. 4. Disponible au http://www.fcfa.ca/media_uploads/pdf/367.pdf.

²² Fédération des communautés francophones et acadienne, *Ensemble pour la mise en œuvre de la Partie VII : guide de participation*, p. 5. Disponible au http://www.fcfa.ca/media_uploads/pdf/719.pdf.

Elle ajoute qu'il « ne faudrait cependant pas comprendre que parce qu'une mesure positive a été initiée, le tour est joué et le travail est terminé. Le Commissaire parle avec raison de processus continu d'amélioration²³. » La FCFA considère également que les « modifications à la Loi donnent aux communautés des outils importants pour accroître leur participation dans l'élaboration de politiques et de programmes, et pour obtenir les moyens de mieux agir sur leur propre vitalité²⁴. » Elle entrevoit de nouvelles instances de gouvernance paritaire et des mécanismes de concertations comme constituant des occasions pour le gouvernement fédéral de rencontrer ses obligations. Cette définition de la notion de mesure positive reprend la définition que la FCFA donnait à la notion de promotion pendant le débat sur l'Accord du lac Meech. À l'époque, elle précisait que la promotion signifiait « l'accomplissement de gestes tangibles aboutissant à des effets concrets²⁵ ». Il semble qu'elle ait puisé dans son répertoire discursif de la période d'institutionnalisation pour définir la notion de mesures positives.

Si la définition des communautés est moins élaborée que celle du Commissariat aux langues officielles, elle l'est plus que celle du gouvernement fédéral, qui semble hésitant devant cette nouvelle notion. Le gouvernement fédéral suggère une façon de saisir ce concept dans le *Guide à l'intention des institutions fédérales* portant sur la Partie VII.

Ainsi, l'institution pourrait établir que toute mesure contribuant à l'épanouissement des communautés de langue officielle en situation minoritaire ou à la promotion de la pleine reconnaissance et de l'usage du français et de l'anglais dans la société canadienne constitue une mesure positive; elle pourrait notamment rappeler que c'est en demeurant à l'écoute des communautés minoritaires et des autres intervenants clés, et

²³ *Ibid.*, p. 6.

²⁴ Fédération des communautés francophones et acadienne, *Notes pour une allocution de Monsieur Jean-Guy Rioux, président Fédération des communautés francophones et acadienne (FCFA) du Canada à l'occasion de la XXIIIe session de l'Assemblée régionale Amérique...*, op. cit., p. 4.

²⁵ Fédération des francophones hors Québec, *Ouvrons-nous les yeux : le sort du Canada est en jeu*. Texte soumis au Comité parlementaire chargé d'étudier la proposition McKenna, Ottawa, 11 avril 1990, p. 9.

en faisant preuve de leadership, qu'une institution est davantage apte à identifier des mesures positives²⁶.

Malgré tout, le guide représente une initiative visant à faire connaître la Partie VII et ses modifications, qui s'est d'ailleurs mérité les éloges du Commissariat aux langues officielles²⁷. Toutefois, M^c Marc Tremblay, du ministère de la Justice, met en garde les intervenants contre des approches qui pourraient contribuer à banaliser la notion de mesures positives. Il a affirmé que la nouvelle obligation ne veut pas dire que le gouvernement doit dorénavant prendre « toutes les mesures possibles » en vue de voir à l'épanouissement et au développement des minorités de langue officielle²⁸. Il considère que « l'adoption éventuelle de règlements d'application soulève des questions : plus on apporte de précisions par règlement, plus on risque de limiter la portée de la Partie VII en excluant ce qui n'est pas nommé dans les règlements²⁹. » Bref, le fait que la notion n'est pas précisée dans la Loi laisse place à des pratiques innovatrices qui n'auraient peut-être pas pu voir le jour si elle avait été balisée.

Ces conceptions de la notion de mesure positive sont difficilement conciliables. Alors que les communautés cherchent à préciser la notion, le gouvernement est réticent à le faire pour ne pas en limiter la portée. Pendant que le Commissariat en propose une définition très large en plus d'une façon de l'instrumentaliser, le gouvernement craint qu'une telle approche banalise la notion. Le débat sur les mesures positives n'est pas réglé, dans la même mesure où celui sur le développement se perpétue.

²⁶ Patrimoine canadien, *Guide à l'intention des institutions fédérales : Loi sur les langues officielles, Partie VII – Promotion du français et de l'anglais*, 2007, p. 10. Disponible au http://www.pch.gc.ca/offlangoff/outils-tools/Guide_S-3_f.pdf.

²⁷ Commissariat aux langues officielles, « Dissiper le brouillard administratif autour de la partie VII. Allocution au Symposium sur les langues officielles de l'Ontario », Ottawa, Commissariat aux langues officielles, 24 octobre 2007, http://www.ocol-clo.gc.ca/html/speech_discours_24102007_f.php.

²⁸ Ministère de la Justice Canada, *Rapport : Troisième rencontre annuelle du réseau des coordonnateurs de la partie VII – article 41 de la Loi sur les langues officielles*, Ottawa, Justice Canada, 15 et 16 décembre 2005, http://www.justice.gc.ca/ra/pi/franc/41/coord_05_dec/6.html.

²⁹ *Idem*.

3. Les représentations du développement

Avec la notion de mesure positive, le débat sur le développement prend une nouvelle tournure. Les modifications à la *Loi sur les langues officielles* ont eu un effet structurant sur les discours des acteurs. Ils ont dorénavant accès à de nouveaux outils législatifs et juridiques pour faire avancer leurs revendications et leurs représentations. Toutefois, il n'y a pas que la structure institutionnelle qui se modifie. Plusieurs acteurs ont aussi changé : un nouveau commissaire aux langues officielles est entré en fonction en 2006, le Parti conservateur a pris le pouvoir au niveau fédéral la même année et sa situation de gouvernement minoritaire a modifié la dynamique au Comité des langues officielles de la Chambre des communes. Finalement, la FCFA s'est lancé dans un nouvel exercice de réflexion global. Le contexte fait donc en sorte que les représentations du développement communautaire ont connu une transformation suite au moment charnière que représente l'adoption du projet de loi S-3.

3.1 La Fédération des communautés francophones et acadienne du Canada

Pour la FCFA, l'heure est au bilan. Elle se lance dans une nouvelle période de réflexion, durant laquelle elle constate que les communautés ont de plus en plus « des outils et des réseaux qui améliorent notre capacité de vivre en français partout au pays³⁰. » Elle note d'ailleurs que les communautés « ont resserré leur maillage institutionnel [...], ont mieux établi les bases de collaboration au sein de leurs réseaux, se sont rapprochées des lieux d'influence et ont connu des

³⁰ Fédération des communautés francophones et acadienne, *Notes pour une allocution de Monsieur Jean-Guy Rioux, président Fédération des communautés francophones et acadienne (FCFA) du Canada à l'occasion de la XXIIIe session de l'Assemblée régionale Amérique...*, op. cit., p. 2.

percées du côté de la francophonie mondiale³¹. » Elle observe aussi qu'il « y a au sein des communautés une force et une détermination de développer des collectivités dynamiques, axées sur l'excellence et la prospérité³² » leur permettant de « contribuer pleinement au bien-être de leur collectivité locale, de leur province ou de leur territoire, et du Canada tout entier³³. » Les communautés francophones vivant en situation minoritaire ont aussi « réaffirmé qu'elles sont les maîtres-d'œuvre de leur développement³⁴. »

Toutefois, la FCFA reconnaît désormais explicitement le tournant vers « une sectorialisation et une régionalisation des enjeux³⁵ » qui s'est amorcé à la période précédente. Cette dynamique « rend plus difficile la concertation et l'élaboration de priorités communes aux acteurs de la francophonie canadienne en situation minoritaire³⁶ » bien que « l'ensemble des organismes et des institutions des communautés francophones et acadienne partagent un but commun, celui d'assurer le développement et l'épanouissement de nos communautés³⁷. » Elle précise d'ailleurs que le « défi est de prendre la diversité des besoins et préoccupations locaux ou sectoriels et d'en faire un tout, une stratégie qui puisse nous donner un élan et nous faire entendre au niveau national³⁸ » et que c'est son rôle de « pouvoir arrimer la stratégie nationale aux

³¹ Fédération des communautés francophones et acadienne, *De mille regards, nous avons créé une vision. Actes du Sommet des communautés francophones et acadiennes du Canada.*, Fédération des communautés francophones et acadienne, Ottawa, octobre 2007, p. 24. Disponible au http://www.fcfa.ca/media_uploads/pdf/698.pdf.

³² Fédération des communautés francophones et acadienne, *Notes pour une allocution de Monsieur Jean-Guy Rioux, président Fédération des communautés francophones et acadienne (FCFA) du Canada à l'occasion de la Conférence interministérielle des Affaires francophones*, Halifax, 12 septembre 2007, p. 6. Disponible au http://www.fcfa.ca/media_uploads/pdf/733.pdf.

³³ *Ibid.*, p. 4.

³⁴ *Ibid.*, p. 2.

³⁵ Fédération des communautés francophones et acadienne, *Sommet des communautés francophones et acadiennes : Document de présentation*. Ottawa, FCFA, p. 1. Disponible au http://www.fcfa.ca/media_uploads/pdf/559.pdf.

³⁶ *Idem.*

³⁷ *Idem.*

³⁸ Fédération des communautés francophones et acadienne, *Perspectives nationales et préoccupations locales : Une tension positive à entretenir*, Allocution du président de la FCFA, M. Jean-Guy Rioux dans le cadre du symposium *La gouvernance et la participation politique : les langues officielles minoritaires au Canada* Moncton, 23 mars 2007, p. 3. Disponible au http://www.fcfa.ca/media_uploads/pdf/608.pdf.

préoccupations de chacune des communautés³⁹. » Elle ajoute aussi, dans son *Bilan de mi-parcours sur le Plan d'action pour les langues officielles : Perspectives des communautés francophones et acadiennes*, que les « plans de développement globaux développés par les provinces et territoires n'ont fait l'objet d'aucune considération spécifique⁴⁰. » Bien qu'il faille que les ressources nécessaires soient allouées pour mettre en œuvre les plans d'action sectoriels, « le développement communautaire ou l'appui à la vie communautaire⁴¹ » doit faire l'objet d'une attention renouvelée.

C'est pourquoi la FCFA veut actualiser sa vision, notamment par un nouvel exercice de réflexion global qui a mené au Sommet des communautés francophones et acadiennes. Elle affirme que

[n]otre vision, à la FCFA, a trait à des communautés francophones et acadiennes fortes et dynamiques, reconnues pour leur contribution essentielle au plein épanouissement de la société canadienne et de la francophonie mondiale. Des communautés qui sont des acteurs de l'avenir, et non pas des spectateurs⁴².

Les communautés veulent donc s'inscrire dans l'action et investir une nouvelle arène, la francophonie internationale. Mais cette vision « nécessite une stratégie gouvernementale d'appui au développement qui soit à la fois continue et globale, qui s'adresse à plusieurs secteurs-clef et renforce la capacité à participer à leur propre développement⁴³. » Le gouvernement fédéral fait

³⁹ *Idem*.

⁴⁰ Fédération des communautés francophones et acadienne, *Bilan de mi-parcours sur le Plan d'action pour les langues officielles : Perspectives des communautés francophones et acadiennes*, Document présenté à la direction générale des langues officielles, affaires intergouvernementales Bureau du Conseil privé, Fédération des communautés francophones et acadienne, Ottawa, juin 2005, p. 65.

⁴¹ *Idem*.

⁴² Fédération des communautés francophones et acadienne, *Notes pour une allocution de Monsieur Jean-Guy Rioux, président Fédération des communautés francophones et acadienne (FCFA) du Canada à l'occasion de la XXIIIe session de l'Assemblée régionale Amérique, Assemblée parlementaire de la Francophonie*, op. cit., p. 4-5.

⁴³ Fédération des communautés francophones et acadienne, *Complétude institutionnelle et vitalité : Vers le renouvellement de la stratégie gouvernementale d'appui au développement des communautés francophones et acadiennes*, Notes pour une allocution de Mme Marielle Beaulieu, directrice générale de la FCFA du Canada au Comité permanent des langues officielles, 12 décembre 2006, p. 3. Disponible au http://www.fcfa.ca/media_uploads/pdf/421.pdf.

ainsi partie intégrante de la représentation de développement véhiculée par la FCFA. Malgré le souhait de devenir leur propre maître-d'œuvre, les communautés ne peuvent se soustraire à l'appui gouvernemental.

Une autre dimension qui prend du galon dans la représentation du développement est celle de la vitalité. Le concept est de plus en plus présent systématiquement dans les discours des acteurs communautaires et des autres acteurs, comme le Commissariat aux langues officielles. Mais, la FCFA précise que si la notion de vitalité « est utile pour justifier les dynamismes de développement des communautés, elle est plus difficile à définir de façon pratique⁴⁴. » Elle en propose une définition qui « s'appuie sur une variété de ressources (démographiques, sociales, politiques et juridiques, culturelles, économiques, etc.) qui sont transformées au bénéfice de la communauté grâce à une action collective animée par un leadership dynamique⁴⁵. » Comme le suggère cette définition, les ressources sont nombreuses et variées et les moyens pour alimenter la vitalité le sont tout autant.

Du point de vue organisationnel, la FCFA souhaite que la « stratégie gouvernementale accorde une attention particulière au renforcement de la capacité des organismes des communautés d'accomplir leur mission⁴⁶. » Cette attention est d'autant plus nécessaire que le constat à l'égard des organisations est plutôt sombre.

La multiplication du nombre d'organismes (qui s'élevait à plus de 800 en 2005) n'a pas été suivie par une croissance équivalente des ressources financières, du bénévolat et des compétences nécessaires à leur fonctionnement. De plus, les secteurs travaillent souvent en silos; la concertation et le partenariat nécessaires à une convergence des actions exigent donc un effort supplémentaire. On déplore souvent le manque de vision de cette armada d'organismes communautaires⁴⁷.

⁴⁴ Fédération des communautés francophones et acadienne, *De mille regards...*, op. cit., p. 39.

⁴⁵ Fédération des communautés francophones et acadienne, *Sommet des communautés francophones et acadiennes : Document de présentation*, op. cit., p. 5.

⁴⁶ Fédération des communautés francophones et acadienne, *Complétude institutionnelle et vitalité...*, op. cit., p. 3.

⁴⁷ Fédération des communautés francophones et acadienne, *De mille regards...*, op. cit., p. 48.

Mais, il n'en demeure pas moins que ces organismes jouent un rôle important dans les stratégies de développement communautaire, puisqu'ils participent aux différentes instances de gouvernance. Pour la FCFA, la consultation demeure primordiale pour assurer le développement dans le sens où elle permet « d'établir une base de communication et de dialogue constructif et une meilleure compréhension commune des enjeux⁴⁸. »

Les communautés disposent aussi de moyens juridiques et politiques pour assurer leur développement. La FCFA s'inscrit toujours dans le mouvement de juridisation des droits linguistiques et profite des nouvelles occasions associées à la Partie VII depuis l'adoption du projet de loi S-3. C'est en rappelant que « seuls les tribunaux ont le pouvoir d'interpréter les lois et leur constitutionnalité [*sic.*]⁴⁹ » que la FCFA va dénoncer la suppression du Programme de contestation judiciaire. Le développement passe donc aussi par un dispositif législatif et juridique qui protège les acquis et assure une progression de ceux-ci. Mais, « [l]'influence politique des CFA [communautés francophones et acadiennes] n'emprunte évidemment pas uniquement la voie des recours juridiques. Leurs intérêts doivent aussi être relayés politiquement⁵⁰ ». Il faut que les communautés aient les moyens nécessaires « pour exercer une influence conséquente sur les lieux de pouvoir politique⁵¹ ». Ainsi, le développement communautaire peut être appuyé par une participation à l'espace public et par une action dans l'espace politique, qui est désormais compris comme s'étendant à tous les ordres de gouvernement.

⁴⁸ Fédération des communautés francophones et acadienne, *Les communautés francophones et acadiennes et la nouvelle Partie VII...*, *op. cit.*, p. 2.

⁴⁹ Fédération des communautés francophones et acadienne, *Mémoire de la Fédération des communautés francophones et acadienne (FCFA) du Canada sur l'impact de la suppression du financement du Programme de contestation judiciaire*, présenté au Comité permanent du Patrimoine canadien, 6 décembre 2006, p. 7. Disponible au http://www.fcfa.ca/media_uploads/pdf/414.pdf.

⁵⁰ Fédération des communautés francophones et acadienne, *De mille regards...*, *op. cit.*, p. 50.

⁵¹ *Ibid.*, p. 49.

Les communautés doivent dès lors s'inscrire dans l'action, puisque « [l]'un des risques qui guettent la francophonie canadienne aujourd'hui est celui de s'asseoir sur ses lauriers vus les progrès accomplis, car ces acquis sont toujours fragiles⁵². » Cette action doit être menée sur le plan politique, mais aussi sur le plan identitaire. La FCFA incite les communautés à « donner forme à leur identité, rallier leur effectif autour de cette appartenance et l'affirmer publiquement à la majorité pour aménager leur place sur l'échiquier politique⁵³. » Bref, les communautés doivent s'investir sur le plan identitaire pour être mieux à même de s'afficher publiquement. Cette affirmation représente un pas vers une nouvelle politisation du discours sur le développement. En effet, les communautés souhaitent développer et nourrir leur identité afin de s'inscrire dans l'espace public et agir sur les lieux de pouvoir politiques. Ce mouvement pourra s'appuyer sur le Plan stratégique communautaire, qui est le fruit de l'exercice de réflexion mené dans le cadre du Sommet des communautés francophones et acadiennes qui s'est tenu en 2007. Ce plan, qui a été adopté en juin 2008⁵⁴, reflète les grandes orientations de développement des communautés et présidera à l'action collective de ces dernières⁵⁵.

En somme, la FCFA a revu son discours à la lumière des nouvelles obligations du gouvernement fédéral suite à l'adoption du projet de loi S-3. Elle s'est engagée à définir la notion de mesure positive et à identifier des moyens afin de mesurer la vitalité communautaire. Ces deux dimensions font désormais partie intégrante du débat sur le développement communautaire et sont interdépendantes, en ce sens qu'une mesure positive doit permettre d'agir sur les indicateurs de vitalité d'une communauté. Nous observons de plus que le nouvel exercice

⁵² *Ibid.*, p. 29.

⁵³ *Ibid.*, p. 33.

⁵⁴ Fédération des communautés francophones et acadienne, « Rencontre du Forum des leaders et 33e Assemblée générale annuelle de la FCFA : Adoption unanime du Plan stratégique communautaire issu du Sommet », Ottawa, 16 juin 2008. Disponible au http://fcfa.ca/press/pressrel_detail.cfm?id=189.

⁵⁵ Au moment d'écrire ces lignes, le contenu du Plan stratégique communautaire n'avait toujours pas été rendu public.

de réflexion mené par la FCFA semble annoncer une nouvelle politisation du discours. Elle n'a toujours pas repris les grands objectifs d'habilitation communautaire ou d'autosuffisance, mais elle souhaite laisser sa marque sur l'espace public en renouvelant ces pistes d'action. Ce renouveau du discours se retrouve également chez les autres acteurs.

3.2 *Le Commissariat aux langues officielles*

Le Commissariat aux langues officielles, qui avait plaidé en faveur du projet de loi S-3 en comité parlementaire et sur la place publique, a ajusté son discours suite à son adoption. Ce nouveau discours est aussi marqué par un désir de retourner à une approche globale qui intègre de nombreux acteurs et ordres de gouvernement. Il précise d'ailleurs que, souvent, « la volonté des individus de vivre dans une communauté de langue officielle n'a pas été suffisante pour en assurer le développement⁵⁶. » Pour réaliser leurs objectifs d'épanouissement et de contribution à la société canadienne, les communautés francophones vivant en situation minoritaire ont dû compter sur « une volonté collective, le soutien des gouvernements et même l'intervention des tribunaux⁵⁷. »

Ces objectifs doivent s'appuyer sur une représentation de ce qu'est le développement communautaire. Pour le Commissariat,

[l]e développement d'une communauté évoque son passage d'une conjoncture donnée à une situation améliorée, c'est-à-dire à une vitalité accrue. Cette vitalité est multidimensionnelle et s'exprime dans de nombreuses sphères d'activité humaine, dont l'économie, la petite enfance, la santé, les arts et la culture et l'éducation post-secondaire. Les communautés de langue officielle se mobilisent souvent pour réclamer des services publics dans leur langue ou pour se doter d'institutions parce

⁵⁶ Commissariat aux langues officielles, *Rapport annuel 2007-2008*, op. cit., p. 71.

⁵⁷ *Idem*.

qu'elles veulent créer des espaces de vie où l'identité individuelle et collective puisse s'exprimer et s'épanouir⁵⁸.

Le Commissariat fait un lien explicite entre le développement et la vitalité communautaire, comme le fait la FCFA. La vitalité « suppose une certaine prise en charge de son développement. Elle doit aussi être abordée dans une perspective d'inclusion où toutes les parties prenantes travaillent de concert dans le cadre d'un processus ouvert et transparent⁵⁹. » Il précise d'ailleurs que « l'efficacité des mesures d'appui au développement de ces communautés passe nécessairement par la recherche et par l'adoption d'indicateurs de vitalité⁶⁰. » Cette conception ajoute l'expertise aux dimensions traditionnelles du développement. Le développement communautaire doit être appuyé par de la recherche, autant pour contribuer au débat que pour démontrer les effets de l'action dans le domaine. Le Commissariat fait ici appel aux chercheurs afin qu'ils contribuent à la définition du développement et de la vitalité.

Le Commissariat plaide lui aussi pour un renouveau de l'action, voire du discours, sur le développement communautaire. Il note que « [l]'histoire nous rappelle que les grandes avancées dans le dossier des langues officielles à l'échelon fédéral ont toujours été le produit d'un leadership politique fort et résolu⁶¹. » Ce leadership politique peut être exercé par le gouvernement fédéral, mais aussi par les autres acteurs, principalement les communautés elles-mêmes. Une façon de traduire ce leadership et de « traduire par des actions concrètes et durables les objectifs généraux de la Loi⁶² » est la gouvernance horizontale qui, « en tant que démarche participative, permet au gouvernement de mieux intégrer la perspective communautaire avant

⁵⁸ *Ibid.*, p. 80.

⁵⁹ Commissariat aux langues officielles, *Rapport annuel 2005-2006*, *op. cit.*, p. 39.

⁶⁰ *Ibid.*, p. 9.

⁶¹ Commissariat aux langues officielles, *Rapport annuel 2007-2008*, *op. cit.*, p. 2.

⁶² Commissariat aux langues officielles, *Rapport annuel 2005-2006...*, *op. cit.*, p. 14.

que ses politiques ne prennent une forme définitive⁶³. » La gouvernance horizontale nécessite un leadership fort puisque « les institutions ne sont pas naturellement disposées⁶⁴ » à la pratiquer. Le Commissariat observe que les communautés ne souhaitent plus simplement être consultées, elles « souhaitent participer à la planification des interventions. Elles pensent être ainsi en mesure d'aider les institutions fédérales à faire des choix plus judicieux, qui répondent à leurs besoins particuliers et qui correspondent à leurs priorités⁶⁵. » Cette idée n'est toutefois pas nouvelle, puisque les revendications de participation à l'élaboration de programmes étaient déjà présentes durant les périodes précédentes.

Nous remarquons toutefois que le Commissariat fait de plus en plus référence aux autres acteurs qui sont impliqués dans le développement communautaire, principalement les différents paliers de gouvernement. Si « l'épanouissement des communautés de langue officielle dépend de plus en plus des mesures prises par les provinces et les territoires⁶⁶ », le Commissariat précise que les institutions fédérales doivent aussi « porter une attention particulière aux efforts locaux et régionaux de mobilisation communautaire⁶⁷. » La mobilisation, l'action et le développement peuvent s'effectuer à toutes les échelles de la politique, et chacune de ces échelles nécessite des approches différentes. Le Commissariat cherche à inciter des partenariats qui incorporent des acteurs à toutes ces échelles pour réfléchir de nouveau au développement global des communautés francophones vivant en situation minoritaire.

Bref, le Commissariat a revu son discours suite à l'adoption des amendements à la Partie VII. Comme chez les communautés, le recours à la vitalité et aux mesures positives dans le discours sur le développement occupe une place importante. Il souligne aussi la place que

⁶³ *Idem.*

⁶⁴ Commissariat aux langues officielles, *Rapport annuel 2007-2008, op. cit.*, p. 31.

⁶⁵ Commissariat aux langues officielles, *Rapport annuel 2006-2007, op. cit.*, p. 33.

⁶⁶ Commissariat aux langues officielles, *Rapport annuel 2007-2008, op. cit.*, p. 29.

⁶⁷ *Ibid.*, p. 88.

l'action collective doit prendre et le leadership dont doit faire preuve tous les acteurs. Nous observons que cette représentation du développement communautaire tend elle aussi vers une nouvelle politisation du débat. Il est à noter que la représentation du Commissariat n'a jamais été aussi politisée que celle des communautés, mais nous constatons que ses discours actuels reflètent une nouvelle façon de concevoir le rôle du Commissariat et le développement communautaire. Cette modification est intimement liée à la nomination d'un nouveau commissaire en 2006, Graham Fraser, qui prône une approche renouvelée à la fonction qu'il occupe. En souhaitant effectuer des interventions préventives auprès d'institutions⁶⁸, le commissaire devient un acteur proactif plutôt que passif dans le débat sur le développement communautaire. Cette façon de concevoir le rôle diffère de celle de la Commissaire précédente, Dyane Adam, qui se voyait comme un agent de changement agissant sur les institutions fédérales qui ne remplissaient pas leurs obligations relatives à la *Loi sur les langues officielles*.

3.3 Les tribunaux

Les tribunaux n'ont pas eu l'occasion de se prononcer sur les nouvelles obligations du gouvernement fédéral depuis l'entrée en vigueur du projet de loi S-3, ni sur le sens à donner à la notion de mesures positives. Il n'en demeure pas moins que deux causes, que nous présentons brièvement, sont d'un intérêt particulier. Elles témoignent de l'effet structurant qu'une loi peut avoir sur un débat.

Dans l'affaire *Forum des maires de la Péninsule acadienne c. Canada (Agence canadienne d'inspection des aliments)*, les communautés acadiennes du nord du Nouveau-Brunswick dénonçaient une réorganisation administrative de l'Agence qui se faisait à leur

⁶⁸ *Ibid.*, p. 14-15.

détriment. Le Forum des maires de la Péninsule acadienne a intenté une poursuite sur la base de la Partie IV de la *Loi sur les langues officielles* qui porte sur les services au public et de la Partie VII. Ainsi, le Forum considérait que la réorganisation portait atteinte à l'épanouissement de leur communauté. Si la cour de première instance a donné raison au Forum, la Cour d'appel fédérale a soutenu, en 2004, que « l'article 41 est déclaratoire d'un engagement et qu'il ne crée pas de droit ou d'obligation susceptible en ce moment d'être sanctionné par les tribunaux, par quelque procédure que ce soit⁶⁹. » Ainsi, la Cour d'appel confirmait que la Partie VII n'était pas exécutoire et qu'elle n'était pas porteuse d'obligation, et surtout qu'elle ne pouvait pas faire l'objet d'un recours juridique. Les articles de la Partie VII « visent plutôt des objectifs à long terme dont la réalisation dépend de l'existence d'une volonté politique⁷⁰. » Elle rappelle aussi que c'est au Parlement de modifier la loi en ce sens, et que c'est ce qu'a entrepris de faire le sénateur Gauthier. Un appel a été déposé à la Cour suprême afin que celle-ci se prononce sur le caractère exécutoire de la Partie VII. Toutefois, la Cour suprême n'a pas entendu l'appel avant l'entrée en vigueur du projet de loi S-3. Dans une décision rendue en 2005⁷¹, la Cour suprême a retiré l'autorisation d'appel puisque la Partie VII était désormais exécutoire. Elle n'a donc jamais eu à se prononcer sur cette question.

Dans la seconde cause, le tribunal n'a pas eu à trancher non plus. Suite à l'abolition du Programme de contestation judiciaire en 2006, la FCFA a intenté une poursuite devant la Cour fédérale contre le gouvernement fédéral sur la base qu'il avait contrevenu à ses obligations de prendre des mesures positives à l'égard du développement et de l'épanouissement des communautés francophones vivant en situation minoritaire. Il s'agit de la première cause portant

⁶⁹ *Forum des maires de la Péninsule acadienne c. Canada (Agence d'inspection des aliments)*, 2004 CAF 263, [2004] 4 R.C.F. 276.

⁷⁰ *Idem*.

⁷¹ *Forum des maires de la Péninsule acadienne c. Canada (Agence d'inspection des aliments)*, [2005] 3 R.C.S. 906.

sur la Partie VII depuis qu'elle est exécutoire. En plus d'avoir « pour la première fois, la possibilité d'éclaircir la portée des obligations des institutions fédérales en vertu de la *Loi modifiée*⁷² », les tribunaux allaient pouvoir suggérer une interprétation à donner à la notion de mesure positive, comme elle l'avait déjà fait pour l'autogestion ou pour l'accès aux services. De plus, comme l'a précisé le Comité permanent des langues officielles dans un rapport sur la question en 2007, le tribunal « devra trancher sur le sens de certains principes constitutionnels, comme le principe non écrit de protection des minorités, ou le rôle de fiduciaire que devrait jouer le gouvernement fédéral envers les communautés de langue officielle en situation minoritaire, de même que la portée de la Partie VII⁷³ ».

Toutefois, une entente hors cour a été conclue entre les parties en juin 2008. Celle-ci prévoit la création du Programme d'appui aux droits linguistiques « qui met l'accent sur une meilleure compréhension des droits linguistiques et mise sur la médiation et la justice consensuelle afin de faciliter les ententes à l'amiable⁷⁴. » De plus, il « appuiera financièrement des recours devant les tribunaux, afin de faire valoir les droits linguistiques reconnus en vertu de la Constitution du Canada, lorsque le recours à la médiation aura échoué et qu'il s'agira d'une cause type⁷⁵. » Finalement, ce nouveau programme « vise à favoriser l'épanouissement des minorités francophones et anglophones du pays et à leur permettre de participer pleinement à tous les aspects de la vie canadienne⁷⁶. » Cette entente fait aussi en sorte que les tribunaux n'ont pas eu à se prononcer sur la portée de la Partie VII ou sur la notion de mesure positive.

⁷² Commissariat aux langues officielles, *Rapport annuel 2007-2008*, *op. cit.*, p. 98

⁷³ Comité permanent des langues officielles, *La protection des droits linguistiques...*, *op. cit.*, p. 2.

⁷⁴ Patrimoine canadien, « Le gouvernement du Canada annonce un nouveau Programme d'appui aux droits linguistiques », communiqué, 19 juin 2008. Disponible au http://www.pch.gc.ca/newsroom/index_f.cfm?fuseaction=displayDocument&DocIDCd=CJV080890.

⁷⁵ *Idem.*

⁷⁶ *Idem.*

En somme, les effets des modifications de la Partie VII se font déjà sentir dans le domaine juridique. Le projet de loi S-3 a rendu une cause nulle et une autre a été lancée sur la base des modifications. Bien que les tribunaux n'aient toujours pas de nouvelles représentations du développement, la table est mise pour qu'ils participent aux débats rendus nécessaires par les transformations dans le contexte institutionnel et juridique, mais il revient aux autres acteurs d'initier les démarches.

3.4 Les comités parlementaires des langues officielles

Depuis qu'ils ont adopté le projet de loi S-3, les deux comités parlementaires des langues officielles ont été particulièrement actifs dans une variété de domaines. Il faut toutefois préciser un élément de contexte important. En janvier 2006, un gouvernement conservateur minoritaire a été élu au niveau fédéral. Comme la composition des comités parlementaires reflète celle de la Chambre, les membres du comité qui proviennent des partis de l'opposition sont majoritaires. Les travaux du comité de la Chambre des communes témoignent de cette dynamique particulière. Notons brièvement que le Comité a recommandé que le gouvernement revienne sur sa décision d'abolir le Programme de contestation judiciaire⁷⁷. Ce rapport est accompagné d'une opinion dissidente du Parti conservateur dans laquelle il dénonce les travaux du comité et défend sa décision. En ce sens, le comité est devenu une fenêtre d'opportunité politique particulière pour les organisations communautaires qui souhaitent faire pression sur le gouvernement fédéral.

Malgré tout, le Comité de la Chambre des communes a produit un rapport en mai 2007 et dans lequel il fait état de la vitalité des communautés minoritaires de langue officielle. Le Comité

⁷⁷ Comité permanent des langues officielles, *La protection des droits linguistiques par le Programme de contestation judiciaire*, Ottawa, Décembre 2007, 58 p. Disponible au <http://cmte.parl.gc.ca/Content/HOC/committee/392/lang/reports/rp3204469/langrp02/langrp02-f.pdf>.

y fait d'ailleurs une remarque intéressante sur l'incidence du contexte dans le débat sur le développement communautaire :

[l]e Comité a jugé important de bien situer les actions du gouvernement fédéral dans son contexte démographique, législatif, institutionnel et financier. Cela permet, d'une part, d'apprécier à sa juste valeur la complexité de la tâche qui incombe au gouvernement, et d'autre part, de démontrer que le progrès ou le recul de la vitalité des communautés sous certains aspects peut dépendre directement de ses actions, bonnes ou mauvaises, ou de son inaction⁷⁸.

Il reconnaît dès lors la place importante qu'occupe le gouvernement fédéral dans le développement communautaire, tout en précisant que le contexte y est aussi pour beaucoup, comme nous l'avons aussi constaté.

Dans ce rapport, le Comité emprunte trois voies pour définir le développement communautaire, à la lumière des témoignages qu'il a recueillis. La première est la solidité des réseaux communautaires qui « constitue la principale source des initiatives durables qui permettent de soutenir la vitalité des communautés⁷⁹. » La seconde est que le gouvernement fédéral respecte « les priorités établies par les communautés elles-mêmes, dans la mesure où ces priorités restent compatibles avec les critères des programmes⁸⁰. » La dernière voie est le besoin d'une approche globale du développement. L'approche définie par le Comité comprend deux aspects : la participation des communautés et des divers ordres de gouvernement dans la définition des initiatives et une « plus grande souplesse dans l'identification de secteurs spécifiques⁸¹ ». Selon le comité, cette approche devrait présider à l'élaboration de la prochaine phase du *Plan d'action pour les langues officielles* et constitue une des recommandations du rapport.

⁷⁸ Comité permanent des langues officielles, *La parole aux communautés...*, op. cit., p. 50.

⁷⁹ *Ibid.*, p. 130

⁸⁰ *Ibid.*, p. 137.

⁸¹ *Ibid.*, p. 170.

Toujours selon le Comité, l'intention du législateur en 1988 en ajoutant la Partie VII à la *Loi sur les langues officielles* introduisait « un principe qui commande des actions asymétriques en faveur du français⁸². » Une façon « plus efficace, économique, structurante et stimulante⁸³ » pour le gouvernement fédéral de remplir ces obligations est d'assurer le financement des organismes communautaires. Ceux-ci « agissent en mandataires plus qu'efficaces dans l'identification et la mise en œuvre des mesures positives les plus susceptibles de permettre au gouvernement fédéral de remplir ces obligations⁸⁴. » Mais, le Comité ajoute qu'il « ne considère par le financement des dépenses de fonctionnement de ces organismes comme un cadeau qui les enfermerait dans une sorte de parasitisme de l'État⁸⁵. » Le Comité ne fait pas de lien entre le financement des organismes et un rapport de dépendance des communautés à l'égard de l'État. Il voit plutôt cette relation comme étant profitable pour les deux parties, en ce sens que l'État rencontre ses obligations et réalise des économies et que les communautés ont les ressources nécessaires pour assurer leur vitalité. De plus, il fait référence à la dévolution de responsabilités qui s'est amorcée à la période précédente et à la notion de mesure positive introduite par le projet de loi S-3.

En somme, les travaux du Comité lui ont permis d'échafauder une idée assez claire de ce que constitue le développement communautaire à la lumière des nouvelles obligations du gouvernement fédéral. Celle-ci est basée sur une approche globale au centre de laquelle se retrouvent les réseaux communautaires. Le Comité reconnaît aussi l'importance de la participation des autres acteurs et l'incidence du contexte sur le débat. Toutefois, la dynamique d'un gouvernement minoritaire teint les travaux du Comité et les rapports ne sont pas toujours

⁸² *Ibid.*, p. 149.

⁸³ *Ibid.*, p. 133.

⁸⁴ *Ibid.*, p. 167.

⁸⁵ *Ibid.*, p. 133.

unanimes. Malgré tout, il représente toujours une fenêtre d'opportunités politiques intéressantes pour les groupes.

Il faut souligner que le Comité sénatorial permanent des langues officielles mène une étude sur la mise en œuvre de la Partie VII⁸⁶. Dans son rapport d'étape, il fait état du contexte présidant à cette étude, qui remonte jusqu'en 1988. Le Comité a entendu plusieurs témoins à qui il a demandé de préciser leurs interventions en matière de développement ainsi que leurs interprétations de la notion de mesures positives. Quelques témoins ont refusé de se prononcer sur cette dernière question, notamment parce que « l'information qu'ils offrent aux institutions fédérales concernant l'interprétation à donner à la partie VII est protégée par le secret professionnel et ne peut donc pas être partagée⁸⁷ ». Le Comité souligne, en conclusion qu'il

aimerait rappeler, qu'au-delà des débats sur la portée juridique de la partie VII, il revient au ministère du Patrimoine canadien, en sa qualité de coordonnateur, de jouer un rôle de leadership dans l'exécution de la politique du gouvernement pour cette partie de la Loi. Votre comité aimerait exprimer le souhait que ces débats d'interprétation devant les tribunaux ne retardent pas cette mise en œuvre⁸⁸.

Le Comité sénatorial reconnaît dans ce rapport que le contexte ainsi que ses transformations ont une incidence sur le débat sur le développement des communautés minoritaires de langue officielle et sur la mise en œuvre de la Partie VI de la *Loi sur les langues officielles*. D'ailleurs, il considère que le contexte peut retarder cette mise en œuvre, ce qu'il regrette. Il poursuivra sa réflexion en continuant ses travaux dans le cadre de cette étude.

⁸⁶ L'étude est toujours en cours au moment d'écrire ces lignes.

⁸⁷ Comité permanent des langues officielles, *Rapport d'étape : Étude sur la mise en œuvre de la Partie VII de la Loi sur les langues officielles*, Ottawa, juin 2008. Disponible au http://www.parl.gc.ca/39/2/parlbus/commbus/senate/com-f/offi-f/rep-f/rep06jun08-f.htm#_ftn9.

⁸⁸ *Idem*.

3.5 Le gouvernement fédéral

Comme nous l'avons déjà souligné, le gouvernement fédéral ne s'est pas risqué à proposer une définition très précise de la notion de mesure positive. Cela ne veut pas dire qu'il a cessé de participer au débat sur le développement. Les nouvelles obligations contenues dans la Partie VII font en sorte que les institutions fédérales sont tenues de considérer le développement des communautés minoritaires de langue officielle pendant l'élaboration de programmes. Sans proposer de nouvelles interprétations du développement, le gouvernement fédéral a mis en place des outils permettant d'intégrer à la culture organisationnelle les objectifs de la Partie VII⁸⁹, ce qui avait notamment été suggéré par le Commissariat aux langues officielles.

Un premier outil, qui s'est d'ailleurs mérité les éloges du Commissariat aux langues officielles⁹⁰, est le *Guide à l'intention des institutions fédérales : Loi sur les langues officielles (Partie VII – promotion du français et de l'anglais)*. Publié par Patrimoine canadien, mais élaboré en collaboration avec Justice Canada et l'Agence de la fonction publique du Canada, le *Guide* précise que l' « engagement du gouvernement du Canada a toujours lié toutes les institutions du gouvernement fédéral, lesquelles doivent y donner corps dans le cadre de leur mandat respectif⁹¹. » Cet engagement « vise à ce que les Canadiens de langue française comme de langue anglaise puisse contribuer à la vie économique, sociale et culturelle de leur pays⁹². »

⁸⁹ Nous avons délibérément choisi de passer sous silence le rapport de mi-parcours du *Plan d'action pour les langues officielles* préparé par le gouvernement fédéral et qui est paru en 2005. Le document est essentiellement un retour sur les objectifs qui avaient été définis dans le *Plan d'action* et sur les initiatives qui ont été prises depuis. Il ne véhicule pas une représentation du développement différente de celle que l'on retrouve dans le *Plan d'action*. De plus, il a été lancé avant que les modifications à la Partie VII de la *Loi sur les langues officielles* entrent en vigueur. Toutefois, nous avons déjà fait référence au bilan fait par la FCFA et qui se retrouve en annexe du rapport produit par le gouvernement fédéral. Voir Gouvernement du Canada, *Le point sur la mise en œuvre du Plan d'action pour les langues officielles : Rapport de mi-parcours*. Ottawa, Sa Majesté la Reine du Chef du Canada, 2005. Disponible au http://epe.lac-bac.gc.ca/100/205/301/pco-bcp/website/06-07-27/www.pco-bcp.gc.ca/olo/default.asp@language=f&page=midtermreport&doc=cover_f.htm.

⁹⁰ Commissariat aux langues officielles, *Rapport annuel 2007-2008*, op. cit., p. 8-9.

⁹¹ Patrimoine canadien, *Guide à l'intention des institutions fédérales*, op. cit., p. 7.

⁹² *Ibid.*, p. 2.

En plus de donner des pistes afin de comprendre la notion de mesures positives, le *Guide* définit les obligations des institutions fédérales.

L'article 41 de la Loi s'applique tout au long du cycle des activités des institutions du gouvernement fédéral, que ce soit lors de la planification stratégique, de l'élaboration de politiques et de programmes, de leur mise en oeuvre, de leur évaluation ou de la reddition de comptes. Il importe de rappeler que les institutions ne se libèrent pas de leurs obligations lorsque l'initiative fait appel à un tiers⁹³.

Alors que ce guide y va de principes plus généraux, les institutions fédérales peuvent aussi consulter le *Guide de mise en œuvre et outil de mesure du rendement Article 41 de la Loi sur les langues officielles (LLO)*⁹⁴. Ce guide identifie six moyens de mise en œuvre des objectifs de la Partie VII. Le premier est la sensibilisation, c'est-à-dire d'intégrer les objectifs de la Partie VII dans la culture organisationnelle des institutions fédérales. Le second est la consultation, qui passe par des échanges entre les communautés et les institutions afin d'améliorer la compréhension mutuelle et l'identification de priorités et de possibilités. Ensuite vient la communication d'informations sur les programmes et politiques des institutions fédérales vers les communautés. Le quatrième moyen est la coordination et la liaison entre les différents partenaires contribuant au développement communautaire afin de partager des pratiques et des expériences. Le financement et la prestation de programmes sont d'autres moyens. Les institutions fédérales doivent reconnaître que les communautés de langue officielle en situation minoritaire constituent une clientèle régulière et que celles-ci doivent avoir un accès adéquat aux programmes. De plus, les besoins des communautés peuvent nécessiter des actions différenciées de celles visant la population majoritaire. Finalement, le dernier moyen est la reddition de comptes, qui passe par l'élaboration de plans d'action et l'examen des programmes et des

⁹³ *Ibid.*, p. 12.

⁹⁴ Patrimoine canadien, *Guide de mise en œuvre et outil de mesure du rendement Article 41 de la Loi sur les langues officielles (LLO)*, Disponible au http://www.pch.gc.ca/progs/lo-ol/legislation/bill_s5_f.cfm.

résultats. En adhérant à ces six moyens, les institutions fédérales sont plus à même de participer adéquatement au développement des communautés francophones vivant en situation minoritaire et de rencontrer leurs obligations.

Dans le but de renouveler le *Plan d'action pour les langues officielles*, le gouvernement fédéral a lancé des consultations sur la question. Le *Rapport sur les consultations du gouvernement du Canada sur la dualité linguistique et les langues officielles* fait état des résultats de ces consultations menées par Bernard Lord. Il est précisé dans le rapport que

[l]'objectif des consultations était de recueillir des perspectives et des idées d'initiatives à considérer dans le cadre de l'élaboration et la stratégie pour l'étape suivante du *Plan d'action pour les langues officielles*, afin que le gouvernement du Canada puisse matérialiser sa volonté et son engagement à promouvoir la dualité linguistique et la vitalité des communautés de langue officielle en situation minoritaire⁹⁵.

Le rapport fait une grande place à la participation des organismes communautaires dans la préparation de cette prochaine étape. Ceux-ci « souhaitent travailler en partenariat avec le gouvernement afin de contribuer à la planification, à l'évaluation et à la prise de décisions⁹⁶. » Toutefois, les communautés se plaignent « de ne pas avoir les capacités de participer de façon efficace au processus de développement de politiques⁹⁷ ». Les organismes communautaires « ne considèrent pas disposer des ressources appropriées et veulent obtenir les outils nécessaires afin de passer de 'clients' à 'partenaires' du gouvernement dans la mise en œuvre de la nouvelle stratégie⁹⁸. » Mais, il est à noter que si « les organismes communautaires souhaitent obtenir un soutien encore plus grand de la part du gouvernement⁹⁹ », ils souhaitent aussi « se défaire de leur

⁹⁵ Bernard Lord, *Rapport sur les consultations du gouvernement du Canada sur la dualité linguistique et les langues officielles*, février 2008, p. 8. Disponible au http://www.pch.gc.ca/pc-ch/consultations/lo-ol_2008/lord_f.pdf.

⁹⁶ *Ibid.*, p. 17.

⁹⁷ *Ibid.*, p. 19.

⁹⁸ *Ibid.*, p. 9.

⁹⁹ *Ibid.*, p. 19.

dépendance financière vis-à-vis Patrimoine canadien¹⁰⁰. » Encore une fois, nous retrouvons le double discours sur l'accroissement des fonds fédéraux et la nécessité de briser le lien de dépendance sans préciser comment ces deux objectifs peuvent s'articuler.

À la lumière des consultations, Bernard Lord a émis une série de recommandations. Nous en avons retenu deux qui peuvent avoir une incidence sur le débat sur le développement communautaire. D'abord, il recommande que « la nouvelle stratégie vise des objectifs globaux et nationaux, tout en permettant une mise en œuvre qui reconnaît et reflète les différences régionales¹⁰¹. » Cette recommandation ouvre la porte à des mesures asymétriques en matière de développement. Ensuite, il recommande que « la nouvelle stratégie concrétisant la prochaine phase du Plan d'action soit élaborée avec des objectifs clairs et mesurables, et qu'elle contienne un appui à la mise en place et au renforcement des mécanismes nécessaires pour en assurer la coordination et l'évaluation¹⁰². » Bref, il souhaite que le gouvernement se dote d'une nouvelle stratégie abordant le développement communautaire qui comprend principalement deux volets : des objectifs nationaux modulables selon les besoins régionaux et des mécanismes assurant la participation des différents acteurs qui sont à même de mesurer les effets des initiatives fédérales.

Suite à ces consultations, le gouvernement fédéral s'est doté de nouvelles modalités d'action afin de rencontrer ses obligations dans la *Feuille de route pour la dualité linguistique canadienne 2008-2013 : Agir pour l'avenir* présentée en juin 2008, quoique l'incidence des consultations sur le contenu de ce plan soit difficile à mesurer¹⁰³. La *Feuille de route* prend le relais du premier *Plan d'action pour les langues officielles* qui était venu à échéance. Cette

¹⁰⁰ *Idem.*

¹⁰¹ *Ibid.*, p. 23.

¹⁰² *Ibid.*, p. 24.

¹⁰³ Par exemple, si la *Feuille de route* ouvre la porte à des mesures asymétriques, elle ne contient pas de mécanismes d'évaluation des objectifs, comme le suggérait les recommandations de Bernard Lord.

feuille de route vise notamment à appuyer « le développement des communautés francophones à l'extérieur du Québec et des communautés anglophones au Québec, en favorisant l'accès à l'éducation, à des services et à des milieux de vie dans la langue de ces minorités¹⁰⁴. » Le gouvernement fédéral y a précisé cinq domaines d'action qui répondent « aux priorités du gouvernement¹⁰⁵ » : « valoriser la dualité linguistique auprès de tous les Canadiens, bâtir l'avenir en misant sur la jeunesse; améliorer l'accès aux services pour les communautés de langue officielle en situation minoritaire; miser sur les avantages économiques; assurer une gouvernance efficace pour mieux servir les Canadiens¹⁰⁶. » Nous retrouvons dans ces pistes d'action des thèmes déjà bien connus, comme la gouvernance et l'accès aux services. De plus, pour ce qui est de l'accès aux services, cinq secteurs sont identifiés qui, à l'exception des arts et de la culture, sont essentiellement les mêmes qui se retrouvaient dans le plan d'action précédent.

Ce plan s'inscrit dans la continuité plutôt que dans l'innovation, comme le réclamaient les organisations communautaires et le Commissariat aux langues officielles. Il est aussi intéressant de noter que si la feuille de route précise que certaines mesures visent l'épanouissement des communautés minoritaires de langue officielle, elle ne fait aucunement référence à la Partie VII de la *Loi sur les langues officielles* et il n'y a aucune mention de la notion de mesure positive. Cette absence rappelle les observations de plusieurs commentateurs selon lesquels les institutions fédérales ne s'approprient pas les objectifs de la Partie VII. Elle peut aussi laisser penser que le gouvernement fédéral préfère ne pas créer de précédent en attribuant un sens trop contraignant à la notion. Il faut d'ailleurs souligner que la ministre du

¹⁰⁴ Gouvernement du Canada, *Feuille de route pour la dualité linguistique canadienne 2008-2013 : agir pour l'avenir*, Sa Majesté la Reine du chef du Canada, 2008, p. 7. Disponible au http://www.pch.gc.ca/progs/slo-ols/pubs/2008-2013_LDL/2008-2013_LDL_f.pdf.

¹⁰⁵ Patrimoine canadien, « Le gouvernement du Canada annonce la Feuille de route pour la dualité linguistique canadienne 2008-2013 : agir pour l'avenir », communiqué, 19 juin 2008. Disponible au http://www.pch.gc.ca/newsroom/index_f.cfm?fuseaction=displayDocument&DocIDCd=CJV080755.

¹⁰⁶ Gouvernement du Canada, *Feuille de route...*, *op. cit.*, p. 7.

Patrimoine canadien, Josée Verner, et les représentants du ministre de la Justice, Rob Nicholson, ont déjà refusé de se prononcer sur le sens à donner à la notion devant le Comité sénatorial permanent des langues officielles en février 2008, laissant plutôt aux tribunaux la tâche de la faire¹⁰⁷. Il faut aussi retenir que la *Feuille de route* prévoit une révision du mode de gouvernance, notamment en faisant plus appel aux partenaires clés que sont les provinces, particulièrement le Québec et le Nouveau-Brunswick. Cette révision pourrait se faire au détriment des groupes communautaires, faisant d'eux des intervenants au même titre que le secteur privé ou d'autres groupes d'acteurs. Elle pourrait aussi introduire un principe d'asymétrie dans les interventions fédérales en matière de développement, du fait qu'elle identifie explicitement des provinces dans sa stratégie.

Le nouveau cadre législatif a eu un effet structurant sur les institutions fédérales. Patrimoine canadien, de par sa responsabilité de coordination de l'action en matière de promotion de la dualité linguistique et d'épanouissement des communautés, a dû préparer des outils pour les institutions fédérales afin de les aider à mieux comprendre les modifications qui ont été apportées à la Partie VII et à mettre en œuvre les objectifs qui sont colligés dans la *Loi sur les langues officielles*. Nonobstant ces outils, les institutions fédérales ne se sont pas toutes appropriées les obligations qui se retrouvent dans la Partie VII, comme en témoigne l'absence de la notion de mesure positive dans la *Feuille de route pour la dualité linguistique canadienne*. Il reste encore beaucoup de chemin à faire, comme le souligne le Commissaire aux langues officielles dans son *Rapport annuel 2007-2008*.

¹⁰⁷ Il faut savoir qu'au moment de ces témoignages, la Cour fédérale était saisie de la cause portant sur l'abolition du Programme de contestation judiciaire et que les intervenants s'attendaient à ce que la Cour se prononce sur le sens à donner à la notion de mesure positive. Voir Comité permanent des langues officielles, *Rapport d'étape : Étude sur la mise en œuvre de la Partie VII de la Loi sur les langues officielles*, Ottawa, juin 2008. Disponible au http://www.parl.gc.ca/39/2/parlbus/commbus/senate/com-f/ofi-f/rep-f/rep06jun08-f.htm#_ftn9.

4. Conclusion

Il semble effectivement que le contexte entourant le débat sur les langues officielles et le développement communautaire soit de nouveau en transformation et qu'il entre dans une nouvelle période. Les modifications à la Partie VII de la *Loi sur les langues officielles* ont amené tous les acteurs à revoir leurs représentations du développement à la lumière des nouvelles obligations du gouvernement fédéral. Ces nouvelles obligations sont cadrées par la notion de mesure positive, pour laquelle il n'existe toujours pas de définition bien arrêtée, bien que certains intervenants en aient proposées.

La période qui s'amorce en est une de reconceptualisation. Le discours des acteurs diffère sensiblement de celui de la période précédente. D'abord, de nouveaux concepts prennent du galon, notamment la vitalité et les mesures positives. Ceux-ci apparaissent plus systématiquement dans les discours des acteurs et sont intimement liés. Ensuite, nous observons qu'une réflexion plus politisée émerge depuis l'adoption du projet de loi S-3. Cette observation vaut autant pour la Fédération des communautés francophones et acadienne du Canada que pour le Commissariat aux langues officielles. Les fenêtres d'opportunités politiques ont aussi été modifiées, principalement en raison de l'élection d'un gouvernement minoritaire dirigé par le Parti conservateur au palier fédéral. Les acteurs incorporent aussi de plus en plus à leurs discours les autres ordres gouvernementaux, notamment provinciaux et locaux. Ces ordres représentent autant de nouvelles occasions pour enclencher des actions en faveur du développement communautaire.

La notion de renouveau a été très souvent utilisée pour qualifier l'action en matière de langues officielles. Ce fut notamment le cas lors de l'adoption de la *Loi sur les langues officielles* de 1988. Plutôt que d'annoncer un renouveau, nous observons, au même titre que le Commissariat aux langues officielles, que le contexte est mûr pour des innovations en matière de

langues officielles. En se transformant à nouveau, celui-ci peut inciter les acteurs à revoir leurs discours et leurs actions afin de développer des initiatives novatrices pour assurer l'épanouissement et le développement des communautés francophones vivant en situation minoritaire.

Conclusion – Un renversement de la tendance vers la dépolitisation?

Nous avons observé, dans notre revue de littérature, une absence de réflexivité sur l'incidence du contexte dans les représentations du développement ainsi qu'une tendance à adopter une perspective anhistorique de la question. Aussi, nous avons noté que les chercheurs identifient l'absence d'une théorie du développement comme constituant un problème ou un obstacle dans la mise en œuvre des engagements du gouvernement fédéral. Au contraire, nous avons l'impression qu'en adoptant une perspective historique et contextuelle, nous serions en mesure de mettre en lumière le fait que le contexte a une incidence déterminante sur les représentations du développement, empêchant du coup d'asseoir celles-ci dans la théorie. Suite à cette démonstration, pouvons-nous observer que le contexte a une incidence sur les représentations du développement des communautés francophones vivant en situation minoritaire en étudiant l'action des acteurs impliqués dans le débat? Nous proposons en hypothèse qu'une analyse contextuelle des représentations du développement des acteurs permettrait de constater que celles-ci ne font pas appel à une théorie particulière, mais que les représentations du développement varient plutôt en fonction des contextes. Nous suggérons aussi qu'une tendance émerge dans le débat, celle d'une progressive dépolitisation des représentations du développement des communautés francophones vivant en situation minoritaire au fil de quatre périodes distinctes. À l'issue de la démarche, nous considérons que cette impression de départ est effectivement confirmée, quoiqu'il soit nécessaire d'y apporter quelques précisions. Afin de l'illustrer, nous souhaitons faire un retour sur trois composantes centrales de la démonstration : le cadre théorique, les contextes et les représentations. Nous reviendrons finalement sur l'hypothèse avant de passer à une série de réflexions que suscite cette recherche.

1. Le cadre théorique

Nous avons principalement mobilisé deux théories afin d'encadrer la démonstration. La première était l'institutionnalisme sociologique qui nous a permis d'élargir le champ des institutions afin d'y incorporer des valeurs et des symboles, comme la *Charte canadienne des droits et libertés* et la *Loi sur les langues officielles*. Ces institutions non-matérielles, au même titre que d'autres plus traditionnelles, comme Patrimoine canadien ou les tribunaux, ont contribué à structurer le débat sur les langues officielles et le développement communautaire en mettant à la disposition des groupes des ressources orientant leurs actions. Cette théorie offre aussi une compréhension du changement qui est conditionnée par une évolution progressive des formes institutionnelles liée à des transformations contextuelles. Ainsi, nous pouvons penser que la mise en œuvre progressive de la Partie VII, allant des premières initiatives qui vont dans ce sens jusqu'à sa modification par le projet de loi S-3, est liée aux transformations contextuelles que nous avons identifiées et sur lesquelles nous reviendrons.

La seconde théorie à laquelle nous avons fait appel est celle des structures d'opportunités politiques. En utilisant ainsi une théorie de l'action collective, nous avons postulé que les communautés francophones vivant en situation minoritaire constituent un mouvement social à proprement dit. En tant que mouvement social, les communautés entrent en relation avec les institutions, qu'elles soient matérielles ou non, quand des occasions se présentent à elles. Dans le cas qui nous préoccupe, les occasions ont été autant la juridisation et l'institutionnalisation des droits linguistiques que des nouvelles fonctions que le gouvernement fédéral demandait aux organisations communautaires d'exercer. Les communautés ont profité de ces occasions pour investir l'espace public et s'engager dans des stratégies de confrontation. De plus, d'autres

acteurs ont aussi su profiter du contexte institutionnel pour relayer leurs préoccupations et tenter d'influencer la prise de décisions. Parmi eux, nous retrouvons le Commissariat aux langues officielles, dont le mandat lui offre des occasions d'intervenir dans le débat, et des chercheurs universitaires qui ont préparé des rapports suite à des commandes provenant de différentes institutions.

Cette théorie nous permet aussi de mettre en lumière les relations que les acteurs entretiennent entre eux. Nous avons tenté d'illustrer ces relations malgré le fait que nous ayons présenté chaque acteur individuellement, plutôt que de façon plus dynamique. Nous avons observé que les acteurs participent d'un même contexte discursif et que, parfois, ils empruntent des éléments des représentations des autres pour élaborer les leurs. Cela explique pourquoi certains éléments des représentations du développement se retrouvent chez plusieurs acteurs durant une même période. Mais, en bout de piste, chacun interprète ce contexte de la façon qui lui convient le mieux, ce qui explique les variations dans les représentations. Aussi, certains acteurs effectuent le relais entre la société civile et le gouvernement fédéral. En tant qu'acteurs intermédiaires, les comités parlementaires et le Commissariat aux langues officielles ont su reprendre des revendications des communautés et les transmettre, par leurs propres moyens, aux institutions fédérales, notamment par la préparation de divers rapports. Ce partage d'éléments des représentations démontre bien que celles-ci s'élaborent de façon dynamique plutôt que statique, comme notre étude pourrait le laisser entendre.

C'est par l'interaction entre ces deux théories que la démarche a pris son sens et que la démonstration s'est articulée. De nombreux acteurs sont intervenus dans le débat à des moments bien précis. Ces interventions étaient en partie conditionnées par les structures institutionnelles en place, comprises dans un sens large incluant des valeurs et des symboles, et par des contextes

qui se sont transformés durant la période à l'étude. Le recours à ces deux théories nous a permis d'observer que les transformations dans les discours et les actions des acteurs correspondaient aux transformations contextuelles, balisées par des moments charnières dans l'évolution du débat sur le développement des communautés francophones vivant en situation minoritaire.

2. Les contextes

Notre analyse de discours nous a permis d'identifier quatre périodes distinctes dans le débat sur le développement des communautés francophones vivant en situation minoritaire. La première période en est une de politisation du débat sur le développement. Bien que le concept de développement ne se retrouve pas dans la *Loi sur les langues officielles* de 1969, Patrimoine canadien a entrepris de financer des initiatives inspirées par une idéologie du développement et de la participation. L'aspect idéologique du développement socio-économique s'apparente ainsi à un projet politique. Plusieurs intervenants ont dès lors investi l'espace public afin de faire entendre leurs préoccupations et leurs priorités eu égard au développement. C'est le cas du Commissariat aux langues officielles, dont la création était prévue par la *Loi sur les langues officielles*, et de la Fédération des francophones hors Québec, qui a su profiter des programmes établis par Patrimoine canadien pour financer ses activités.

La question du développement et des droits linguistiques est devenu un enjeu fortement politisé dans les années quatre-vingts. Par contre, avec l'enchâssement de la *Charte canadienne des droits et libertés* dans la constitution canadienne en 1982 s'amorçait aussi une période de juridisation de la question linguistique. Ainsi, les tribunaux ont commencé à jouer un rôle dans le débat sur le développement communautaire en interprétant les droits accordés par la Charte aux communautés linguistiques. Désormais, le recours judiciaire devenait une stratégie de

confrontation importante pour les communautés francophones vivant en situation minoritaire face aux gouvernements fédéral et provinciaux.

Si la période de politisation s'est amorcée par l'adoption de la *Loi sur les langues officielles* de 1969, la seconde période s'ouvre avec l'adoption de la *Loi sur les langues officielles* de 1988. La Partie VII de cette loi, selon laquelle le gouvernement s'engage à favoriser l'épanouissement et le développement des communautés minoritaires de langue officielle et à faire la promotion de la dualité linguistique, vient institutionnaliser le débat sur le développement communautaire. La Partie VII érige des balises à l'intérieur desquelles doit s'articuler le discours des intervenants.

Toutefois, cette institutionnalisation ne s'est pas nécessairement traduite en actions. En effet, le contexte politique canadien déviait l'attention vers des enjeux constitutionnels. Les négociations en vue de permettre au Québec de réintégrer le giron constitutionnel, suite à son refus de signer la constitution de 1982, ont occupé l'avant-scène. Les organisations représentant les communautés francophones vivant en situation minoritaire, au même titre que de nombreux groupes de la société civile, ont fait entendre leurs doléances portant sur les accords du lac Meech et de Charlottetown dans de nombreux forums, constituant tous des fenêtres d'opportunités distinctes.

Ainsi, l'institutionnalisation du débat sur le développement n'a sûrement pas eu les effets escomptés à court terme. Le renouveau du régime linguistique qui devait s'amorcer a plutôt été laissé sur la glace le temps que d'autres préoccupations plus pressantes aux yeux des institutions fédérales soient résolues. Si l'institutionnalisation n'a pas eu d'effets immédiats sur le développement communautaire, elle en a eu sur les discours, comme nous le rappellerons plus loin.

La mise en œuvre des objectifs identifiés dans la Partie VII s'est amorcée une fois la période d'effervescence constitutionnelle étouffée et après l'élection d'un nouveau gouvernement au niveau fédéral en 1993. Toutefois, les préoccupations du nouveau gouvernement ont présidé à une rationalisation des activités de l'État dans tous les domaines, notamment celui du développement des communautés minoritaires de langue officielle. En effet, une série de transformations gouvernementales ont changé la façon de faire les choses au gouvernement fédéral. En misant sur la réduction des dépenses, il fallait trouver des nouveaux moyens pour répondre aux besoins des communautés, mais aussi pour remplir les engagements du gouvernement fédéral contenus dans la *Loi sur les langues officielles*.

Au cœur de la nouvelle stratégie se retrouvaient la délégation de responsabilités et des nouvelles structures de gouvernance. Les organisations communautaires ont à la fois été invitées à participer à l'élaboration de programmes fédéraux, par l'entremise de comités composés de représentants communautaires et gouvernementaux, et à assurer la prestation de certains services. Cette dynamique a eu un impact significatif sur les discours et les actions des différents acteurs, mais principalement sur ceux des organisations communautaires. Leurs ressources devaient être divisées entre de nouvelles activités, la participation à des structures bureaucratiques et l'action politique, souvent au détriment de cette dernière. Ces organisations, de par leurs nouvelles responsabilités, devaient désormais rendre des comptes au gouvernement fédéral plutôt qu'aux communautés qu'elles représentaient. Les transformations gouvernementales ont donc engendré une transformation de la plupart des intervenants dans le débat sur le développement communautaire, témoignant du coup de l'effet structurant que peuvent avoir les institutions sur la société civile.

Devant ces tergiversations dans la mise en œuvre de la Partie VII, plusieurs intervenants et commentateurs souhaitaient que les obligations du gouvernement fédéral soient précisées. Après plusieurs années d'efforts du sénateur Jean-Robert Gauthier, le projet de loi S-3 a été adopté en 2005. Ce projet de loi prévoit que le gouvernement est tenu de prendre des mesures positives afin de favoriser l'épanouissement et le développement des communautés minoritaires de langue officielle. Le projet de loi ouvre une nouvelle période dans le débat sur le développement puisqu'il y introduit de nouveaux concepts et structure le discours. La notion de mesure positive est désormais au cœur du débat, bien qu'elle ne soit pas définie explicitement. Puis, pour mesurer l'effet des interventions du gouvernement fédéral, le concept de vitalité est de plus en plus mobilisé. Nous assistons présentement à une certaine reconceptualisation à la fois du débat autour de ces deux notions et de l'action des différents acteurs. Cette période, qui ne fait que s'amorcer, pourrait inciter à l'innovation, si l'on en croit le Commissariat aux langues officielles.

En somme, le débat sur le développement des communautés francophones vivant en situation minoritaire a traversé quatre périodes : sa politisation, son institutionnalisation, sa rationalisation et sa reconceptualisation. Chacune a eu un effet structurant sur l'action et le discours des acteurs.

3. Les représentations

À la lumière de ces transformations contextuelles, nous sommes mieux outillés afin de situer les transformations dans le discours des différents acteurs. Tous ont dû revoir leurs représentations du développement des communautés francophones vivant en situation minoritaire au fil des transformations. De plus, la teneur des discours durant chacune des

périodes reflète les grandes orientations présidant au contexte global. Du même coup, nous précisons ce qui nous porte à croire que les représentations se sont progressivement dépolitisées¹.

La Fédération des communautés francophones et acadienne du Canada a vu le jour quelques années après l'entrée en vigueur de la *Loi sur les langues officielles* de 1969. Durant ces premières années d'existence, elle a préparé une série de rapports faisant état de constats et de revendications fortement politisés. Elle réclame notamment une politique globale du développement communautaire et le transfert de pouvoirs vers les communautés. Sa représentation du développement est politisée, en ce sens qu'elle réclame une habilitation des communautés francophones vivant en situation minoritaire et un meilleur contrôle sur ses institutions.

Toutefois, le discours s'est transformé avec l'institutionnalisation du débat sur le développement. Celui-ci s'est articulé autour de la reconnaissance des droits et sur la mise en œuvre des objectifs dont s'est doté le gouvernement. Mais, si le discours n'a plus la facture militante qu'il avait, il n'en demeure pas moins que la FCFA véhicule toujours des revendications à teneur politique, comme une meilleure prise en charge du développement et la création d'espace de pouvoir. Elle est aussi consciente que ces objectifs dépendent de son leadership et de sa capacité à mobiliser la population. Quant au souhait de participer dans les instances décisionnelles, s'il s'est manifesté durant cette période, il a littéralement pris l'avant-scène avec la rationalisation du débat. Avec la création successive de nombreuses instances de gouvernance et de collaboration inspirées par les transformations gouvernementales, la FCFA s'assure d'être à la table lors de la prise de décisions concernant les communautés francophones vivant en situation minoritaire. Cette multiplication des comités, tables et groupes de travail a

¹ L'Annexe 2 synthétise schématiquement les transformations dans les représentations du développement. Si le tableau peut donner une impression de statisme, il faut retenir que les représentations s'élaborent de façon dynamique, comme nous avons tenté de le démontrer.

aussi eu une incidence sur la portée de la réflexion sur le développement. Plutôt que de réfléchir en termes globaux, la FCFA adopte une logique plus sectorielle du développement et adopte un vocabulaire plus bureaucratique afin de s'intégrer aux structures de gouvernance.

Mais, la reconceptualisation récente du débat sur le développement a incité la FCFA à revenir vers un discours plus global et, à la limite, plus politisé. Nous ne retrouvons pas dans les discours les grandes tirades contre le gouvernement fédéral qu'il y avait dans les premiers rapports de l'organisme. Cependant, les discours sur l'autodétermination et l'habilitation politique refont surface au milieu des revendications plus sectorielles et ponctuelles. Bref, nous observons une progressive dépolitisation du discours depuis l'institutionnalisation du débat sur le développement, quoique cette tendance pourrait se renverser dans le futur à lumière des discours qui sont véhiculés depuis l'adoption du projet de loi S-3.

Nous pouvons dresser un portrait similaire des discours tenus par le Commissariat aux langues officielles. Dès son entrée en fonction, il rappelle au gouvernement fédéral ses obligations en matière de langues officielles et plaide pour une constitutionnalisation des droits linguistiques, ce qui s'est concrétisé en 1982. Il réclamait aussi la création d'un comité parlementaire sur les langues officielles qui représenterait un nouvel espace politique, ce qui s'est aussi concrétisé. Mais, avec l'institutionnalisation des débats, ses interventions ont pris une teneur différente. Plutôt que de réclamer des nouveaux outils novateurs pour assurer le développement des communautés, comme il le faisait dans la période précédente, il évalue les moyens utilisés afin de mettre en œuvre les engagements du gouvernement fédéral qui se retrouvent dans la Partie VII et incite les communautés à prendre en charge leur propre développement. Il est également intervenu durant la période de rationalisation afin de s'assurer que les communautés minoritaires de langue officielle ne soient pas laissées à elles-mêmes par

les transformations gouvernementales, tout en continuant à réclamer des engagements à portée globale. Toutefois, depuis les modifications à la Partie VII, son discours a repris une teneur plus politisée, ce qui peut aussi être expliqué par l'entrée en fonction d'un nouveau commissaire. En effet, ce dernier incite à un renouveau de la mobilisation et de l'action, autant de la part du gouvernement fédéral que des communautés minoritaires de langue officielle et des autres acteurs concernés par le développement. En somme, la tendance vers la dépolitisation semble aussi se renverser chez le Commissariat aux langues officielles.

Les représentations du développement véhiculées par les tribunaux ont été plutôt constantes durant toute la période. De par leurs jugements, les tribunaux, particulièrement la Cour suprême, ont mis de l'avant des balises afin de définir ce qu'est le développement, sans nécessairement en suggérer une définition. Ce n'est que graduellement que les effets des tribunaux se sont fait sentir sur le débat sur le développement communautaire. Ceux-ci ont déterminé que le développement passe par une interprétation généreuse des droits linguistiques, par l'autogestion des institutions et par l'accès aux services dans la langue de la minorité. Aussi, avec le temps, les tribunaux en sont venus à faire plus systématiquement référence aux concepts de développement, d'épanouissement et de vitalité, notamment dans les affaires *Mahé* et *Beaulac*. Toutefois, à la lumière de ces observations, il est difficile de prétendre que les tribunaux ont déjà eu une conception politisée du développement et, par le fait même, qu'il y a eu une dépolitisation de ses représentations. Mais, cela pourrait changer avec la reconnaissance du caractère exécutoire de la Partie VII. Les tribunaux pourraient dans l'avenir avoir à se prononcer sur la portée des engagements du gouvernement fédéral à l'égard de l'épanouissement et de la promotion de la dualité linguistique et sur l'interprétation à donner au concept de mesure

positive. Une telle interprétation pourrait avoir des effets déterminants et structurants sur le débat sur le développement communautaire.

Les interventions des différents comités parlementaires sur les langues officielles sont aussi ponctuelles et situées dans des contextes bien précis. Souvent appelés à se prononcer dans des dossiers particuliers, il est difficile d'extraire une trame continue de leurs réflexions sur le développement communautaire. Ces comités se sont penchés sur la mise en œuvre de la Partie VII, sur des dossiers ayant une incidence particulière sur le développement communautaire comme l'immigration ou le *Plan d'action pour les langues officielles*, en plus d'études plus larges sur les communautés minoritaires de langue officielle dans leur ensemble. En raison du rôle qu'ils jouent, les comités ne véhiculent pas une représentation globale du développement, mais permettent de relayer les représentations des autres acteurs vers le gouvernement fédéral. En soi, les comités constituent des fenêtres d'opportunités politiques importantes. Leurs rôles les incitent aussi à rappeler au gouvernement ses engagements à l'égard des communautés et à favoriser la concertation et la collaboration des différents acteurs. En somme, si les comités n'ont pas de représentations précises du développement, ils permettent à d'autres de transmettre les leurs et, du coup, peuvent susciter une politisation du débat.

Finalement, si le gouvernement fédéral est souvent l'instigateur principal des transformations contextuelles, il n'en demeure pas moins qu'il est tout autant sujet à leurs effets structurants. Ses premières interventions en matière de développement communautaire suivent l'adoption de la *Loi sur les langues officielles* et étaient à la fois inspirées par une idéologie du développement et partie prenante à une stratégie d'unité nationale. La constitutionnalisation des droits linguistiques dans la *Charte canadienne des droits et libertés* a aussi contribué à la réflexion sur le développement en ce sens qu'elle enjoignait de nombreux partenaires à s'engager

dans celle-ci. Il y avait donc d'importants enjeux politiques derrière les interventions du gouvernement fédéral pendant la période de politisation du débat.

L'institutionnalisation du débat découlait aussi d'enjeux politiques. Nous avons soulevé comment le gouvernement fédéral percevait la Partie VII comme venant compléter les engagements à l'égard des communautés minoritaires de langue officielle qui se retrouvaient dans l'*Entente constitutionnelle de 1987*. La Partie VII devait répondre aux inquiétudes soulevées à l'égard de l'entente par les représentants de ces communautés. Toutefois, ces engagements ne se sont pas immédiatement traduits en action, en raison des préoccupations plus larges du gouvernement fédéral à l'époque. Malgré tout, celui-ci s'est doté d'une façon de concevoir le développement communautaire peu de temps après l'adoption de la Partie VII, lui permettant de saisir ses différentes dimensions.

Nonobstant cet effort de définir le développement, la mise en œuvre de la Partie VII s'est fait attendre. Les transformations dans lesquelles s'est engagé le gouvernement fédéral ont finalement présidé à une mise en œuvre bien particulière de la Partie VII. Plutôt que de favoriser une concertation globale des institutions fédérales, ces dernières sont intervenues de manière inégale. Alors que certaines se sont délestées complètement de leurs obligations, d'autres ont créé des mécanismes de gouvernance incluant les communautés. Ces mécanismes permettaient la consultation des représentants communautaires, faisant d'eux des experts sur la question du développement. Du coup, le gouvernement fédéral n'avait plus à se doter de sa propre conception du développement puisque les organisations communautaires s'en chargeaient. La multiplication des mécanismes de gouvernance a aussi eu comme conséquence de concevoir le développement de façon sectorielle. Au lieu d'une conception globale du développement, celui-

ci devait être l'addition de nombreuses initiatives ponctuelles menées dans une variété de secteurs.

Les commentateurs s'attendent à ce que le discours et les actions du gouvernement fédéral changent avec l'entrée en vigueur du projet de loi S-3, puisque ses obligations sont clairement indiquées et que la Partie VII ouvre la porte à des poursuites judiciaires. Si la réflexion sur la notion de mesure positive s'est amorcée, il est difficile d'identifier un véritable renouveau du discours, particulièrement suite au dépôt de la *Feuille de route pour la dualité linguistique* qui poursuit sur la lancée du *Plan d'action pour les langues officielles* plutôt que d'innover réellement. Si les institutions fédérales n'avaient toujours pas bien assimilé les objectifs initiaux de la Partie VII depuis 1988, il est difficile de croire qu'elle le fera plus rapidement pour la nouvelle Partie VII.

Cette synthèse des représentations du développement nous pousse à préciser trois aspects de la thèse. Tout d'abord, le contexte a effectivement une incidence sentie sur les représentations du développement communautaire, mais de façon différente selon les acteurs. Il peut inciter une redéfinition de l'action, comme c'est le cas pour la FCFA ; il peut amener des acteurs à accomplir des nouvelles tâches, comme pour le Commissariat aux langues officielles ; il peut encourager d'autres acteurs à se prononcer sur des nouvelles notions, comme c'est le cas pour les comités parlementaires, les tribunaux et les chercheurs ; il peut finalement avoir une incidence sur les initiatives que le gouvernement fédéral entreprend pour remplir ses obligations.

Ensuite, nous avons effectivement observé une dépolitisation progressive des représentations du développement de la FCFA, du Commissariat aux langues officielle et du gouvernement fédéral. Toutefois, depuis l'entrée en vigueur de la Partie VII, des signes nous amènent à penser que cette tendance pourrait se renverser. La FCFA et le Commissariat aux

langues officielles reprennent un discours de nature plus politique, en incitant à la mobilisation et à l'habilitation des communautés. Ils souhaitent également établir des relations durables avec d'autres ordres gouvernementaux, notamment provinciaux, régionaux et locaux. Ses acteurs semblent vouloir se repositionner dans le débat politique et redéfinir leurs actions. C'est pourquoi nous considérons que le débat sur le développement des communautés francophones vivant en situation minoritaire entre dans une nouvelle période.

Finalement, nous devons nuancer l'hypothèse dans le cas des représentations des tribunaux et des comités parlementaires. Ceux-ci ont des représentations plus ponctuelles et qui ne suivent pas toujours une trame continue. Ils doivent souvent intervenir sur des questions précises plutôt que sur des débats longitudinaux. Nous ne pouvons pas confirmer que leurs représentations du développement se soient dépolitisées. Toutefois, ces acteurs ont effectivement des représentations qui sont uniques et qui sont fortement influencées par le contexte dans lequel elles sont élaborées, tous comme les autres acteurs.

4. Quelques réflexions finales

Au terme de notre démarche, nous nous retrouvons devant de nombreuses pistes de recherche futures. Nous souhaitons ainsi proposer quatre pistes qui viendraient compléter notre recherche et qui contribueraient à combler des lacunes dans le domaine de la recherche sur les langues officielles au Canada.

Une première dimension originale de la recherche est qu'elle mobilise de nombreux acteurs qui sont parfois négligés dans l'étude des politiques linguistiques au Canada. Un premier acteur qui doit être étudié est le Commissariat aux langues officielles. À titre d'officier du Parlement, le Commissariat joue un rôle central dans l'appareil bureaucratique fédéral et est doté

de pouvoirs qui font de lui à la fois une fenêtre d'opportunité politique et un agent de changement. Des études ont été menées sur les rôles et les responsabilités d'autres officiers du Parlement, notamment la Vérificatrice générale² et le Directeur général des élections³, mais tout reste à faire pour le Commissariat aux langues officielles. Quel est l'impact et la réception des rapports du Commissariat dans les institutions fédérales visées? De quelle crédibilité jouit-il? A-t-il la marge de manœuvre nécessaire pour faire bouger les choses en matière de respect de la *Loi sur les langues officielles*?

Des questions similaires pourraient être posées dans une étude sur les comités parlementaires sur les langues officielles. En général, les comités parlementaires ne sont que très peu étudiés en politique canadienne, à quelques rares exceptions⁴. Pourtant, ceux-ci remplissent des fonctions essentielles dans l'appareil parlementaire. D'ailleurs, plusieurs comités ont eu comme fonction de se pencher sur les langues officielles; pensons au Comité législatif sur le projet de loi C-72 et au Comité mixte permanent sur les langues officielles. D'autres ont dû étudier des enjeux relatifs aux langues officielles, comme le Comité permanent du patrimoine canadien ou le Comité spécial sur l'Entente constitutionnelle de 1987. À quel point ces comités constituent des portes d'entrées pour les groupes de la société civile? Les comités sur les langues officielles exercent-ils une fonction de représentation des intérêts des communautés minoritaires de langue officielle? La composition des comités et le contexte d'un gouvernement minoritaire ont-ils un impact sur les travaux des comités?

² Denis Saint-Martin, « Managerialist Advocate or "Control Freak"? The Janus-Faced Office of the Auditor General » dans *Canadian Public Administration*, vol. 47, n° 2, 2004.

³ John C. Courtney, « Canada's Chief Electoral Officer: Responsibilities and Independence » dans *Canadian Parliamentary Review*, vol. 30, n° 1, printemps 2007.

⁴ Voir, notamment, Manon Tremblay et Stephanie Mullen, « Le Comité permanent de la condition féminine de la Chambre des communes du Canada : un outil au service de la représentation politique des femmes? » dans *Revue canadienne de science politique*, volume 40, n° 3, septembre 2007.

Une autre piste de recherche que suscite notre démarche est celle d'une étude sur les aspects novateurs de la Partie VII. Le Commissariat aux langues officielles a soulevé le potentiel d'innovations associé aux modifications qui ont récemment été apportées à la Partie VII par le projet de loi S-3. Quelles formes pourraient prendre ces innovations? Dans quels forums ces innovations pourraient être élaborées? Quelle est la nature de la collaboration et de la concertation dans le futur? Comment impliquer les autres paliers de gouvernement à la réflexion sur le développement des communautés francophones vivant en situation minoritaire? En poursuivant sur la lancée du *Plan d'action pour les langues officielles*, la *Feuille de route pour la dualité linguistique* représente une nouvelle occasion pour les nombreux partenaires du développement communautaire de s'engager dans une réflexion permettant d'évaluer les meilleures pratiques, de construire sur les acquis et d'élaborer des initiatives porteuses d'un projet de société. Le potentiel d'innovation est présent, mais il reste à le mobiliser.

Une piste intéressante pour étudier le caractère novateur de la Partie VII est le recours aux écrits sur la viabilité des innovations politiques. La question de l'innovation en politique canadienne a déjà été traitée, notamment par Neil Bradford dans son étude sur les grandes politiques nationales économiques au Canada⁵. Il examine, à la fois aux plans historique et institutionnel, la capacité d'innover des principaux acteurs politiques et des institutions en matière de politiques publiques. Plutôt que d'étudier les aspects restrictifs des structures de pouvoir, il souhaite saisir « l'interaction créative » (*creative interaction*) entre les idées, les intérêts et les institutions. Selon Bradford, leur interdépendance suscite l'émergence d'innovations politiques. En outre, ces innovations naissent quand des changements dans l'environnement politique ne peuvent être expliqués par les cadres de référence déjà existants.

⁵ Neil Bradford, *Commissioning Ideas: Canadian National Policy Innovation in Comparative Perspective*, Toronto, Oxford University Press, 1998, 226 p.

Dans un tel contexte, de nouvelles façons d'interpréter ou de se représenter l'environnement politique se développent. Bradford, en s'inspirant des écrits de Judith Goldstein et de Robert O. Keohane⁶ et de Peter A. Hall⁷, développe un modèle afin d'étudier le processus menant à l'adoption d'une innovation politique et suggère des critères de viabilité pour celles-ci. Si une innovation ne suit pas le processus identifié et qu'elle ne répond pas aux critères de viabilité, celle-ci peut difficilement être mise en application. Le recours à ce modèle pourrait jeter un éclairage nouveau sur les difficultés dans la mise en œuvre de la Partie VII et pourrait permettre d'identifier des possibilités pour les résorber

La troisième piste de recherche aborde la portée des représentations du développement. Nous avons observé qu'il y a eu une progressive dépolitisation des représentations au fil des transformations contextuelles, mais que cette tendance pourrait se renverser dans l'avenir. En quoi consisterait une nouvelle représentation politisée du développement communautaire? Comment pourrait-elle être porteuse d'un projet rassembleur et qui susciterait la mobilisation? À qui revient la tâche de développer une telle représentation? Les organisations qui ont une vocation de représentation politique de la communauté auraient intérêt à tenir un discours politique sur le développement communautaire. Un tel discours pourrait assurer la position du français comme langue publique et contribuer à l'habilitation politique des communautés. En cherchant à redéfinir les rapports de pouvoir entre l'État et les communautés, ces dernières parviendraient à exposer leur potentiel. Puis, en exploitant tout leur potentiel, les communautés contribueront elles-mêmes à leur propre développement. Ne s'agirait-il pas d'une façon d'assurer

⁶ Judith Goldstein et Robert O. Keohane, « Ideas and Foreign Policy: An Analytical Framework », dans Judith Goldstein et Robert O. Keohane (dir.), *Ideas and Foreign Policy: Beliefs, Institutions and Political Change*, Ithaca, Cornell University Press, 1993, p. 3-30.

⁷ Peter A. Hall, « Conclusion: The Politics of Keynesian Ideas » dans Peter A. Hall (dir.), *The Political Power of Economic Ideas: Keynesianism across Nations*, Princeton, Princeton University Press, 1989, p. 361-391.

une prise en charge du développement par les communautés et de briser le lien de dépendance à l'égard des gouvernements?

Une dernière piste de recherche est plus théorique. Nous avons mobilisé les théories de l'action collective, qui, comme nous l'avons constaté, ne sont que rarement utilisées dans le cadre des études sur les communautés francophones vivant en situation minoritaire. Pourtant, en partant du postulat selon lequel ces communautés constituent un mouvement social, notre étude démontre la richesse de ces théories pour comprendre d'une façon différente comment ces communautés inscrivent leur action dans l'espace public. Ces théories suscitent une myriade de questions de recherche. Sur quelles bases pouvons-nous postuler que les communautés constituent un mouvement social? Comment les communautés utilisent leurs ressources afin de susciter la mobilisation et mener des épisodes de confrontation? Comment parviennent-elles à transformer leurs enjeux privés en questions publiques? Leurs actions et leurs revendications ont-elles un impact sur le discours des instances gouvernementales? Pouvons-nous comparer l'action des communautés francophones vivant en situation minoritaire avec d'autres mouvements sociaux au Canada ou ailleurs?

Ces quelques pistes de réflexion démontrent comment la question du développement, qui est centrale au débat sur les langues officielles, peut avoir une incidence sur une variété d'autres questions. Elles encouragent à décloisonner la recherche sur ces communautés en soulevant des pistes de recherches originales. Aussi, notre étude permet de constater que les recherches portant sur les communautés ne peuvent s'effectuer exclusivement sur la base d'une dichotomie gouvernements-communautés. D'autres acteurs et d'autres perspectives doivent être pris en compte dans ce domaine de recherche afin d'en dresser un portrait plus complet et significatif. Nous souhaitons que notre étude incite les chercheurs à prendre davantage en compte le contexte

et ses incidences pour étudier les communautés francophones vivant en situation minoritaire. Le recours à une perspective plus historique pourrait faire émerger d'autres nouveaux constats.

Bibliographie

- ACORD (Association de coopération et de recherche pour le développement) et Secrétariat d'État du Canada. *L'état des communautés minoritaires de langue officielle : indicateurs de développement : synthèse nationale*. Ottawa, Direction générale de la promotion des langues officielles - Secrétariat d'État du Canada, 1991. 134 p.
- ALLMAND, Warren. Canada. *Procès-verbaux et témoignages du Comité législatif sur le projet de loi C-72*. 8 juin 1988, fascicule n° 21.
- ARÈS, George. « The Accord Abandons Canada's Battered and Defenceless Minorities » dans Michael D. BEHIELS (éd.), *The Meech Lake Primer: Conflicting Views of the 1987 Constitutional Accord*, Ottawa, University of Ottawa Press, 1989, p. 219-224.
- ARMIT, Amelita et Jacques BOURGAULT (dir.). *L'heure des choix difficiles. L'évaluation de l'Examen des programmes*. Toronto, Institut d'administration publique du Canada. Coll. Monographies sur l'administration publique canadienne, no 17.
- Arsenault-Cameron c. Île-du-Prince-Édouard*, [2000] 1 R.C.S. 3, <http://scc.lexum.umontreal.ca/fr/2000/2000csc1/2000csc1.html> (28 juin 2008).
- ASSELIN, Robert. *L'article 41 de la Loi sur les langues officielles : portée, évolution et régime d'application*. Ottawa, Bibliothèque du Parlement – Service d'information et de recherches parlementaires, 2001. <http://www.parl.gc.ca/information/library/PRBpubs/prb019-f.htm> (25 juin 2008).
- BASTARACHE, Michel. « Dualité canadienne, spécificité du Québec : contradiction ou complémentarité? » dans *Égalité, revue acadienne d'analyse politique*, n° 22, automne 1987 – hiver 1988, p. 39-49.
- BASTARACHE, Michel et Andréa OUELLET. *La portée juridique de la Partie VII de la Loi sur les langues officielles du Canada*. Septembre 1991.
- BEAUD, Jean-Pierre. « L'échantillonnage » dans GAUTHIER, Benoît (dir.), *Recherche sociale : De la problématique à la collecte de données*, Ste-Foy, Presses de l'Université du Québec, 2003, 4^e édition, pp. 185-216.
- BEAUDIN, Maurice, René BOUDREAU et Georges de BENEDETTI. « Phase I : Profil des communautés » dans *Le dynamisme socio-économique des communautés de langue officielle*. <http://www.patrimoinecanadien.gc.ca/progs/lo-ol/perspectives/francais/dyna/phase1.htm> (25 juin 2008).
- BLANCHETTE, Lucille. Canada. *Procès-verbaux et témoignages du Comité mixte spécial du Sénat et de la Chambre des communes de l'Entente constitutionnelle de 1987*. Fascicule n° 11, vendredi 21 août 1987.
- BOUCHARD, Lucien. Canada. *Procès verbaux et témoignages du Comité mixte permanent des langues officielles*. Fascicule n° 30, 28 septembre 1988.
- BRADFORD, Neil. *Commissioning Ideas: Canadian National Policy Innovation in Comparative Perspective*. Toronto, Oxford University Press, 1998. 226 p.
- BRAËN, André. « La promotion des droits linguistiques au Canada : dialogue ou chaise musicale? » dans André BRAËN, Pierre FOUCHER et Yves Le BOUTHILLIER,

- Langues, constitutionnalisme et minorités*, Markham, LexisNexis Butterworths, 2006, p. 289-308.
- BRAËN, André. « Le recours judiciaire et la gouvernance linguistique » dans Jean-Pierre WALLOT (dir.), *La gouvernance linguistique : le Canada en perspective*, Ottawa, Les Presses de l'Université d'Ottawa, 2005, p. 129-138.
- BRAËN, André, Pierre FOUCHER et Yves Le BOUTHILLIER. *Langues, constitutionnalisme et minorités*. Markham, LexisNexis Butterworths, 2006. 751 p.
- BRETON, Raymond. « Institutional Completeness of Ethnic Communities and the Personal Relations of Immigrants » dans *The American Journal of Sociology*, vol. 70, n° 2, septembre, 1964, pp. 193-205.
- BRETON, Raymond. « Les institutions et les réseaux d'organisations des communautés ethnoculturelles » dans Fédération des francophones hors Québec, *État de la recherche sur les communautés francophones hors Québec. Actes du premier colloque national des chercheurs*, Fédération des francophones hors Québec, Ottawa, 1984, p. 4-20.
- CAIRNS, Alan. « Citizens (Outsiders) and Government (Insiders) in Constitution Making: The Case of Meech Lake » dans *Canadian Public Policy*, vol. 14, septembre 1988, supplément : *The Meech Lake Accord*, p. S121-S145.
- Canada (Commissaire aux langues officielles) c. Canada (Ministère de la Justice), 2001 CFPI 239. <http://decisions.fct-cf.gc.ca/fr/2001/2001cfpi239/2001cfpi239.html> (25 juin 2008).
- Canada. *Bâtir ensemble l'avenir du Canada*. 1991. <http://northernblue.ca/canchan/cantext/constitu/batirens.html> (25 juin 2008).
- Canada. *Loi sur les langues officielles (1969)*.
- Canada. *Loi sur le Manitoba (1870)*. http://www.salic-slmc.ca/showpage.asp?file=legislations_ling/documents_hist/1870_loi_manitoba&language=fr&updatemenu=false&noprevnext (25 juin 2008).
- CARDINAL, Linda. « La Charte canadienne des droits et libertés et la juridisation du débat linguistique au Canada : bilan et enjeux ». Communication présentée à l'Association allemande d'études canadiennes, Grainau, Allemagne, 16-19 juin 2007.
- CARDINAL, Linda. *Analyse du projet de loi S-3 devant le Comité permanent sur les langues officielles*. Ottawa, Chaire de recherche sur la francophonie et les politiques publiques, 29 septembre 2005. http://www.sciencesociales.uottawa.ca/crfpp/pdf/projetdeloi_s3_fr.pdf (25 juin 2008).
- CARDINAL, Linda et Marie-Ève HUDON. *La gouvernance des minorités de langue officielle au Canada : une étude préliminaire*. Ottawa, Commissariat aux langues officielles, 2001. http://www.ocol-clo.gc.ca/html/stu_etu_112001_f.php (25 juin 2008).
- CARDINAL, Linda et Luc JUILLET. « Les minorités francophones hors Québec et la gouvernance des langues officielles au Canada » dans Jean-Pierre Wallot (dir.), *La gouvernance linguistique : le Canada en perspective*, Ottawa, Les Presses de l'Université d'Ottawa, 2005, p. 157-176.

- CARDINAL, Linda, Stéphane LANG et Anik SAUVÉ. *Apprendre à travailler autrement : la gouvernance partagée dans le domaine du développement des langues officielles au Canada*. Ottawa, Commissariat aux langues officielles, décembre 2005. 62 p.
- CARDINAL, Linda, Jean LAPOINTE et J.-Yvon THÉRIAULT. *État de la recherche sur les communautés francophones hors Québec 1980-1990*. Ottawa, Centre de recherche en civilisation canadienne-française, 1994. 198 p.
- CARDINAL, Linda *et al.* *L'épanouissement des communautés de langue officielle : La perspective de leurs associations communautaires*. Ottawa, Ministre des Approvisionnement et Services Canada, 1994. 112 p.
- Chambre des communes. *Règlement annoté de la Chambre des communes 2005, Deuxième édition*. Publié en conformité de l'autorité du Président de la Chambre des communes, 2005. 587 p.
- CHURCHILL, Stacy et Isabel KAPRIELIAN-CHURCHILL. *Les communautés francophones et acadiennes du Canada: Face au pluralisme*. Ottawa, Fédération des communautés francophones et acadienne, 1991. 136 p. http://www.fcfa.ca/media_uploads/pdf/488.pdf (28 juin 2008).
- Comité mixte permanent des langues officielles. *Mise en œuvre de la Partie VII de la Loi sur les langues officielles, rapport intérimaire du Comité mixte permanent des langues officielles*. Ottawa, Chambre des communes, juin 2000. <http://cmte.parl.gc.ca/cmte/CommitteePublication.aspx?COM=178&Lang=2&SourceId=36472> (28 juin 2008).
- Comité mixte permanent des langues officielles. *Mise en œuvre de la partie VII de la Loi sur les langues officielles. Deuxième rapport du Comité mixte permanent des langues officielles*. Ottawa, Chambre des communes, juin 1996.
- Comité mixte spécial du Sénat et de la Chambre des communes sur l'Entente constitutionnelle de 1987, *L'Entente constitutionnelle de 1987 – Rapport du comité mixte spécial du Sénat et de la Chambre des communes*. Ottawa, 1987.
- Comité mixte spécial du Sénat et de la Chambre des communes sur les langues officielles. *Cinquième rapport au Parlement : Modifications proposées à la Loi sur les langues officielles*. Avril 1983. 76 p.
- Comité permanent des langues officielles. *La protection des droits linguistiques par le Programme de contestation judiciaire*. Ottawa, Décembre 2007. 47 p. <http://cmte.parl.gc.ca/Content/HOC/committee/392/lang/reports/rp3204469/langgrp02/langgrp02-f.pdf> (29 juin 2008).
- Comité permanent des langues officielles. *La parole aux communautés : nous sommes là! La vitalité des communautés de langues officielles en situation minoritaire*. Ottawa, mai 2007. 201 p. <http://cmte.parl.gc.ca/Content/HOC/committee/391/lang/reports/rp2919177/langgrp07/langgrp07-f.pdf> (29 juin 2008).
- Comité permanent des langues officielles. *Les communautés de langue officielle en situation minoritaire nous ont dit...* Ottawa, Chambre des communes, avril 2002. <http://cmte.parl.gc.ca/Content/HOC/committee/371/lang/reports/rp1032072/langrp05/03-cov-f.htm> (28 juin 2008).

- Comité sénatorial permanent des langues officielles. *Rapport d'étape : Étude sur la mise en œuvre de la Partie VII de la Loi sur les langues officielles*. Ottawa, juin 2008. <http://www.parl.gc.ca/39/2/parlbus/commbus/senate/com-f/offi-f/rep-f/rep06jun08-f.htm> (8 juillet 2008).
- Comité sénatorial permanent des langues officielles. *Langues officielles : point de vue 2002-2003. Étude du Plan d'action pour les langues officielles et des rapports annuels du Commissariat aux langues officielles, du Conseil du trésor et du Ministère du Patrimoine canadien, rapport du Comité sénatorial permanent des langues officielles*. Ottawa, Sénat, octobre 2003. <http://www.parl.gc.ca/37/2/parlbus/commbus/senate/com-f/offi-f/rep-f/rep04oct03-f.htm> (28 juin 2008).
- Commissariat aux langues officielles. *Rapport annuel 2007-2008*. Ottawa, Ministère des Travaux publics et Services gouvernementaux Canada, 2008. 167 p.
- Commissariat aux langues officielles. *Rapport annuel 2006-2007*. Ottawa, Ministère des Travaux publics et Services gouvernementaux Canada, 2007. 91 p.
- Commissariat aux langues officielles. « Dissiper le brouillard administratif autour de la partie VII. Allocution au Symposium sur les langues officielles de l'Ontario ». Ottawa, Commissariat aux langues officielles, 24 octobre 2007. http://www.ocolclo.gc.ca/html/speech_discours_24102007_f.php (29 juin 2008).
- Commissariat aux langues officielles. *Rapport annuel 2005-2006. Les langues officielles au Canada : le tournant à prendre*. Ottawa, Ministère des Travaux publics et Services gouvernementaux Canada, 2006. 115 p.
- Commissariat aux langues officielles. *Rapport annuel Édition spéciale 35^e anniversaire 1969-2004, Volume I*. Ottawa, Ministère des Travaux publics et Services gouvernementaux Canada, 2005. 131 p.
- Commissariat aux langues officielles. *Rapport annuel 2004-2005. Volume II*. Ottawa, Ministère des Travaux publics et Services gouvernementaux Canada, 2005. 59 p.
- Commissariat aux langues officielles. *Rapport annuel 2003-2004*. Ottawa, Ministère des Travaux publics et Services gouvernementaux Canada, 2004. 123 p.
- Commissariat aux langues officielles. *Rapport annuel 2002-2003*. Ottawa, Ministère des Travaux publics et Services gouvernementaux Canada, 2003. 152 p.
- Commissariat aux langues officielles. *Rapport annuel 2001-2002*. Ottawa, Ministère des Travaux publics et Services gouvernementaux Canada, 2002. 134 p.
- Commissariat aux langues officielles. *Rapport annuel 2000-2001*. Ottawa, Ministère des Travaux publics et Services gouvernementaux Canada, 2001. 138 p.
- Commissariat aux langues officielles. *Rapport annuel 1999-2000*. Ottawa, Ministère des Travaux publics et Services gouvernementaux Canada, 2000. 101 p.
- Commissariat aux langues officielles. *Rapport annuel 1998*. Ottawa, Ministère des Travaux publics et Services gouvernementaux Canada, 1999. 150 p.

- Commissariat aux langues officielles. *Les effets des transformations du gouvernement sur le programme des langues officielles du Canada*. Mars 1998. http://www.ocol-clo.gc.ca/html/stu_etu_031998_f.php (28 juin 2008).
- Commissariat aux langues officielles. *Rapport annuel 1997*. Ottawa, Ministère des Travaux publics et Services gouvernementaux Canada, 1998. 148 p.
- Commissariat aux langues officielles. *Rapport annuel 1996*. Ottawa, Ministère des Approvisionnement et Services Canada, 1997. 127 p.
- Commissariat aux langues officielles. *Rapport annuel 1995*. Ottawa, Ministère des Approvisionnement et Services Canada, 1996. 122 p.
- Commissariat aux langues officielles. *Rapport d'évaluation des plans d'action pour la mise en œuvre de la Partie VII de la Loi sur les langues officielles de 1988*. Rapport du Commissaire aux langues officielles, mai 1996. 51 p.
- Commissariat aux langues officielles. *Un tracé pour agir. La mise en œuvre de la partie VII de la Loi sur les langues officielles de 1988. Rapport du Commissaire aux langues officielles sur la mise en œuvre par le gouvernement fédéral de la partie VII de la Loi sur les langues officielles*. Ottawa, février 1996. http://www.ocol-clo.gc.ca/html/stu_etu_021996_f.php (28 juin 2008).
- Commissariat aux langues officielles. *Rapport annuel 1994*. Ottawa, Ministère des Approvisionnement et Services Canada, 1995. 128 p.
- Commissariat aux langues officielles. *Rapport annuel 1993*. Ottawa, Ministère des Approvisionnement et Services Canada, 1994. 180 p.
- Commissariat aux langues officielles. *Rapport annuel 1992*. Ottawa, Ministère des Approvisionnement et Services Canada, 1993. 166 p.
- Commissariat aux langues officielles. *Rapport annuel 1991*. Ottawa, Ministère des Approvisionnement et Services Canada, 1992. 200 p.
- Commissariat aux langues officielles. *Rapport annuel 1990 : Dégel partiel*. Ottawa, Ministère des Approvisionnement et Services Canada, 1991. 370 p.
- Commissariat aux langues officielles. *Nos deux langues officielles au fil des ans*. Ottawa, 1990. 44 p.
- Commissariat aux langues officielles. *Rapport annuel 1989 : De la Loi au renouveau?* Ottawa, Ministère des Approvisionnement et Services Canada, 1990. 304 p.
- Commissariat aux langues officielles. *Rapport annuel 1988 : De la Loi au renouveau*. Ottawa, Ministère des Approvisionnement et Services Canada, 1989. 339 p.
- CORBEIL, Jean-Pierre, Claude GRENIER et Sylvie LAFRENIÈRE. *Les minorités prennent la parole : résultats de l'Enquête sur la vitalité des minorités de langue officielle*. Ottawa, Ministère de l'Industrie, 2007. 169 p. <http://www.statcan.ca/francais/freepub/91-548-XIF/91-548-XIF2007001.pdf> (29 juin 2008).
- COURTNEY, John C. « Canada's Chief Electoral Officer: Responsibilities and Independence » dans *Canadian Parliamentary Review*, vol. 30, n° 1, printemps 2007.

- CROMBIE, David. Canada. 1988. *Procès-verbaux et témoignages du Comité législatif sur le projet de loi C-72*. Fascicule n° 3.
- Doucet-Boudreau c. Nouvelle-Écosse (Ministre de l'Éducation)*, [2003] 3 R.C.S. 3, 2003 CSC 62. <http://scc.lexum.umontreal.ca/fr/2003/2003csc62/2003csc62.html> (28 juin 2008).
- Encyclopédie canadienne. « Accord du lac Meech : document ». <http://www.thecanadianencyclopedia.com/index.cfm?PgNm=TCE&Params=f1ARTf0010100> (7 juillet 2008).
- Fédération des communautés francophones et acadienne. « Visions et services », <http://www.fcfa.ca/home/index.cfm?id=116#118> (25 juin 2008).
- Fédération des communautés francophones et acadienne. « Rencontre du Forum des leaders et 33e Assemblée générale annuelle de la FCFA : Adoption unanime du Plan stratégique communautaire issu du Sommet ». Ottawa, 16 juin 2008. http://fcfa.ca/press/pressrel_detail.cfm?id=189 (29 juin 2008).
- Fédération des communautés francophones et acadienne. *De mille regards, nous avons créé une vision. Actes du Sommet des communautés francophones et acadiennes du Canada*. Fédération des communautés francophones et acadienne, Ottawa, octobre 2007. 79 p. http://www.fcfa.ca/media_uploads/pdf/698.pdf (29 juin 2008).
- Fédération des communautés francophones et acadienne. *Ensemble pour la mise en œuvre de la Partie VII : guide de participation*. 2007. 13 p. http://www.fcfa.ca/media_uploads/pdf/719.pdf (29 juin 2008).
- Fédération des communautés francophones et acadienne. *Notes pour une allocution de Monsieur Jean-Guy Rioux, président Fédération des communautés francophones et acadienne (FCFA) du Canada à l'occasion de la Conférence interministérielle des Affaires francophones*. Halifax, 12 septembre 2007. http://www.fcfa.ca/media_uploads/pdf/733.pdf (29 juin 2008).
- Fédération des communautés francophones et acadienne. *Perspectives nationales et préoccupations locales : Une tension positive à entretenir*. Allocution du président de la FCFA, M. Jean-Guy Rioux dans le cadre du symposium *La gouvernance et la participation politique : les langues officielles minoritaires au Canada*, Moncton, 23 mars 2007. http://www.fcfa.ca/media_uploads/pdf/608.pdf (29 juin 2008).
- Fédération des communautés francophones et acadienne. *Complétude institutionnelle et vitalité. Vers le renouvellement de la stratégie gouvernementale d'appui au développement des communautés francophones et acadiennes*. Notes pour une allocution de Mme Marielle Beaulieu, directrice générale de la FCFA du Canada au Comité permanent des langues officielles, 12 décembre 2006. http://www.fcfa.ca/media_uploads/pdf/421.pdf (25 juin 2008).
- Fédération des communautés francophones et acadienne. *Les communautés francophones et acadiennes et la nouvelle Partie VII : vers une participation des francophones en milieu minoritaire à l'élaboration des politiques publiques*. Notes pour une présentation de Madame Lise Routhier-Boudreau, vice-présidente Fédération des communautés francophones et acadienne (FCFA) du Canada, Comité des langues officielles du Sénat, 19 juin 2006. http://www.fcfa.ca/media_uploads/pdf/357.pdf (29 juin 2008).

- Fédération des communautés francophones et acadienne. *Mémoire de la Fédération des communautés francophones et acadienne (FCFA) du Canada sur l'impact de la suppression du financement du Programme de contestation judiciaire*. Présenté au Comité permanent du Patrimoine canadien, 6 décembre 2006. http://www.fcfa.ca/media_uploads/pdf/414.pdf (29 juin 2008).
- Fédération des communautés francophones et acadienne. *Notes pour une allocution de Monsieur Jean-Guy Rioux, président Fédération des communautés francophones et acadienne (FCFA) du Canada à l'occasion de la XXIIIe session de l'Assemblée régionale Amérique, Assemblée parlementaire de la Francophonie*. Toronto, 26 août 2006. http://www.fcfa.ca/media_uploads/pdf/367.pdf (29 juin 2008).
- Fédération des communautés francophones et acadienne. *Sommet des communautés francophones et acadiennes : Document de présentation*. Ottawa, Fédération des communautés francophones et acadienne, 2006. 9 p. http://www.fcfa.ca/media_uploads/pdf/559.pdf (29 juin 2008).
- Fédération des communautés francophones et acadienne. *Bilan de mi-parcours sur la Plan d'action pour les langues officielles : perspectives des communautés francophones et acadiennes*. Document présenté à la Direction générale des langues officielles, Affaires intergouvernementales Bureau du Conseil privé, Ottawa, juin 2005, dans Gouvernement du Canada, *Le point sur la mise en œuvre du Plan d'action pour les langues officielles : Rapport de mi-parcours*, Ottawa, Sa Majesté la Reine du Chef du Canada, 2005, p. 57-72.
- Fédération des communautés francophones et acadienne. *Présentation de Georges Arès, président de la Fédération des communautés francophones et acadienne du Canada, au Comité du Sénat pour les langues officielles*. 29 mars 2004. http://www.fcfa.ca/media_uploads/pdf/127.pdf (28 juin 2008).
- Fédération des communautés francophones et acadienne. *Des communautés en action. Politique de développement global à l'égard des communautés francophones et acadiennes en situation minoritaire*. Ottawa, Fédération des communautés francophones et acadienne, mai 2002. 80 p. http://www.fcfa.ca/media_uploads/pdf/392.pdf (28 juin 2008).
- Fédération des communautés francophones et acadienne. *L'immigration dans les communautés francophones et acadiennes du Canada et la Partie VII de la Loi sur les langues officielles*. Présentation de Georges Arès, président de la FCFA du Canada, au Comité mixte permanent sur les langues officielles. 6 mai 2002. http://www.fcfa.ca/media_uploads/pdf/55.pdf (28 juin 2008).
- Fédération des communautés francophones et acadienne. *Mémoire présenté par monsieur Georges Arès président de la FCFA du Canada au Comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles Projet de loi S-32 Loi modifiant la Loi sur les langues officielles (promotion du français et de l'anglais)*. Février 2002. http://bv.cdeacf.ca/EA_HTML/2004_12_0549.htm (28 juin 2008).
- Fédération des communautés francophones et acadienne. *Présentation de Georges Arès, président de la FCFA du Canada, au Comité mixte permanent sur les langues officielles, portant sur la Politique de développement global*. 19 mars 2002. http://www.fcfa.ca/media_uploads/pdf/64.pdf (28 juin 2008).

- Fédération des communautés francophones et acadienne. *Parlons-nous*. Ottawa, Fédération des communautés francophones et acadienne, février 2001. 44 p. http://www.fcfa.ca/media_uploads/pdf/163.pdf (28 juin 2008).
- Fédération des communautés francophones et acadienne. *Notes pour la présentation du président de la FCFA du Canada, monsieur Gino LeBlanc, devant les champions ministériels des langues officielles. Les langues officielles au cœur des décisions*. 17 février 2000. http://www.fcfa.ca/media_uploads/pdf/126.pdf (28 juin 2008).
- Fédération des communautés francophones et acadienne. « *Un quart de siècle de défis, d'actions et de progrès* » : les faits marquants 1975-2000. Ottawa, Fédération des communautés francophones et acadienne, juin 2000. http://www.fcfa.ca/media_uploads/pdf/477.pdf (25 juin 2008)
- Fédération des communautés francophones et acadienne. *Allocution prononcée par le Président de la FCFA du Canada, Monsieur Gino LeBlanc à l'occasion du Comité mixte permanent des langues officielles*. 3 novembre 1998. http://www.fcfa.ca/media_uploads/pdf/122.pdf (28 juin 2008).
- Fédération des communautés francophones et acadienne. *Comité mixte sur les langues officielles. Mise en œuvre de la Partie VII de la Loi sur les langues officielles. Comparution de la FCFA du Canada*. 30 mai 1996. http://www.fcfa.ca/media_uploads/pdf/126.pdf (28 juin 2008).
- Fédération des communautés francophones et acadienne. *Mémoire présenté au Comité mixte permanent des langues officielles*. 26 mai 1994. 32 p. http://www.fcfa.ca/media_uploads/pdf/484.pdf (28 juin 2008).
- Fédération des communautés francophones et acadienne. *À la recherche d'une politique de développement de la francophonie*. Ottawa, Fédération des communautés francophones et acadienne, 1993. 19 p. <http://catalogue.cdeacf.ca/Record.htm?idlist=1&record=19163553124919817359> (25 juin 2008).
- Fédération des communautés francophones et acadienne. *La francophonie canadienne : un espace à reconnaître. Pour une politique de rapprochement entre le Québec et les communautés francophones et acadiennes du Canada*. Ottawa, Fédération des communautés francophones et acadienne, 1993. 46 p. http://www.fcfa.ca/media_uploads/pdf/487.pdf (25 juin 2008).
- Fédération des communautés francophones et acadienne. *Dessein 2000 : Pour un espace francophone*. Ottawa, Fédération des communautés francophones et acadienne, 1992. 75 p. http://www.fcfa.ca/media_uploads/pdf/470.pdf (25 juin 2008).
- Fédération des communautés francophones et acadienne. *Bâtir ensemble l'avenir du Canada. Analyse préliminaire du document fédéral de réformes constitutionnelles*. Ottawa, Fédération des communautés francophones et acadienne, 1991. 35 p. http://www.fcfa.ca/media_uploads/pdf/447.pdf (25 juin 2008).
- Fédération des francophones hors Québec. « Ouvrons-nous les yeux : le sort du Canada est en jeu », Ottawa, 11 avril 1990 dans Fédération des communautés francophones et acadienne, *Historique de la position constitutionnelle de la Fédération des communautés*

- francophones et acadienne du Canada 1979-1990*, 211 p. <http://catalogue.cdeacf.ca/Record.htm?idlist=1&record=19163570124919817529> (25 juin 2008).
- Fédération des francophones hors Québec. *État de la recherche sur les communautés francophones hors Québec. Actes du premier colloque national des chercheurs*. Ottawa, Fédération des francophones hors Québec, 1984. 107 p.
- Fédération des francophones hors Québec. *Pour nous inscrire dans l'avenir*. Ottawa, Fédération des francophones hors-Québec, juin 1982. 120 p.
- Fédération des francophones hors Québec. *À la recherche du milliard... Analyse critique des programmes fédéraux de langues officielles dans l'enseignement*. Ottawa, Fédération des francophones hors Québec, 1981. 68 p. http://www.fcfa.ca/media_uploads/pdf/467.pdf (25 juin 2008).
- Fédération des francophones hors Québec. *Un espace économique à inventer*. Rapport du comité économique de la Fédération des francophones hors Québec. Ottawa, Fédération des francophones hors Québec, 1981. 108 p.
- Fédération des francophones hors Québec. *Pour ne plus être sans pays. Une nouvelle association pour les deux peuples fondateurs*. Ottawa, Fédération des francophones hors Québec, 1979. 92 p.
- Fédération des francophones hors Québec. *Deux poids, deux mesures. Les francophones hors Québec et les anglophones au Québec : un dossier comparatif*. Ottawa, Fédération des francophones hors Québec, 1978. 63 p. http://www.fcfa.ca/media_uploads/pdf/468.pdf (25 juin 2008).
- Fédération des francophones hors Québec. *Les héritiers de Lord Durham, volume I*. Ottawa, Fédération des francophones hors Québec, 1977. 107 p. http://www.fcfa.ca/media_uploads/pdf/471.pdf (25 juin 2008).
- FONTAINE, Yvon. *Procès-verbaux et témoignages du Comité mixte spécial du Sénat et de la Chambre des communes de l'Entente constitutionnelle de 1987*. Fascicule n° 3, mercredi 5 août 1987.
- FONTAINE, Yvon. *Procès-verbaux et témoignages du Comité législatif sur le projet de loi C-72*. Fascicule n° 7, 20 avril 1988.
- FORGUES, Éric. *Du conflit au compromis linguistique : L'État et le développement des communautés francophones en situation minoritaire*. Moncton, Institut canadien de recherche sur les minorités linguistiques, octobre 2007. 156 p. http://www.icrml.ca/images/stories/documents/fr/conflit_au_compromis_linguistique.pdf (28 juin 2008).
- FORGUES, Éric. *Capital social, gouvernance et rationalisation des pratiques communautaires : outils théoriques et méthodologiques*. Moncton, Institut canadien de recherche sur les minorités linguistiques, août 2004. http://www.icrml.ca/images/stories/documents/fr/capital_social_gouvernance_et_rationalisation_des_pratiques_communautaires.pdf (28 juin 2008).
- FORTIER, D'Iberville. *Procès-verbaux et témoignages du Comité législatif sur le projet de loi C-72*. Fascicule n° 2, 23 mars 1988.

- Forum des maires de la Péninsule acadienne c. Canada (Agence d'inspection des aliments) (C.A.F.)*, 2004 CAF 263, [2004] 4 R.C.F. 276. <http://reports.fja.gc.ca/fra/2004/2004caf263/2004caf263.html> (29 juin 2008).
- Forum des maires de la Péninsule acadienne c. Canada (Agence d'inspection des aliments)*, [2005] 3 R.C.S. 906. <http://scc.lexum.umontreal.ca/fr/2005/2005csc85/2005csc85.pdf> (29 juin 2008).
- FOUCHER, Pierre. « Faut-il signer l'Accord du lac Meech » dans *Égalité, revue acadienne d'analyse politique*, n° 22, automne 1987 – hiver 1988, p. 17-38.
- Francophonies d'Amérique. *La vitalité des communautés francophones du Canada. Actes du colloque du Réseau de la recherche sur la francophonie canadienne. Congrès de l'Association francophone pour le savoir (ACFAS), Montréal, 2004*. Numéro spécial de *Francophonies d'Amérique*, n° 20, 2005.
- GAUTHIER, Benoît (dir.). *Recherche sociale. De la problématique à la collecte des données*. Ste-Foy, Presses de l'Université du Québec, 4^e édition. 619 p.
- GAUTHIER, Jean-Robert. Canada. *Débats du Sénat*. Vol. 139, n° 55, 37^e législature, 1^{ère} session, 2 octobre 2001. http://www.parl.gc.ca/37/1/parlbus/chambus/senate/deb-f/055db_2001-10-02-F.htm?Language=F&Parl=37&Ses=1#42 (29 juin 2008).
- GILBERT, Anne et André LANGLOIS. « Typologie et vitalité des communautés francophones minoritaires » dans *Le géographe canadien*, vol. 50, n° 4, 2006, p. 432-449.
- GOLDSTEIN, Judith et Robert O. KEOHANE. « Ideas and Foreign Policy: An Analytical Framework », dans Judith GOLDSTEIN et Robert O. KEOHANE (dir.), *Ideas and Foreign Policy: Beliefs, Institutions and Political Change*, Ithaca, Cornell University Press, 1993, p. 3-30.
- GOREHAM, Richard. *Les droits linguistiques et le Programme de contestation judiciaire. Réalisation du programme et incidence de son abolition*. Rapport présenté au Commissaire aux langues officielles. Août 1992. 50 p. http://www.ocolclo.gc.ca/docs/f/Goreham_1992_FR.pdf (29 juin 2008).
- Gouvernement du Canada. *Feuille de route pour la dualité linguistique canadienne 2008-2013 : agir pour l'avenir*. Sa Majesté la Reine du chef du Canada, 2008. 19 p. http://www.pch.gc.ca/progs/slo-ols/pubs/2008-2013_LDL/2008-2013_LDL_f.pdf (29 juin 2008).
- Gouvernement du Canada. *Le point sur la mise en œuvre du Plan d'action pour les langues officielles : Rapport de mi-parcours*. Ottawa, Sa Majesté la Reine du Chef du Canada, 2005. 77 p. http://epe.lac-bac.gc.ca/100/205/301/pco-bcp/website/06-07-27/www.pco-bcp.gc.ca/olo/default.asp@language=f&page=midtermreport&doc=cover_f.htm (8 juillet 2008).
- Gouvernement du Canada. *Le prochain acte : un nouvel élan pour la dualité linguistique canadienne. Le Plan d'action pour les langues officielles*. 2003. 79 p. http://fane.networkcentrix.com/media_uploads/pdf/354.pdf (28 juin 2008).

- Gouvernement du Canada. *Projet de loi sur les langues officielles. Déclaration du Ministre de la Justice et Procureur général du Canada M. Ray Hnatyshyn à la conférence de presse.* Ottawa, 25 juin 1987.
- Gouvernement du Canada. *Projet de loi sur les langues officielles. Déclaration du président du Conseil du Trésor M. Robert R. de Cotret lors de la conférence de presse.* Ottawa, 25 juin 1987.
- Gouvernement du Canada. *Projet de loi sur les langues officielles. Déclaration du Secrétaire d'État du Canada M. David Crombie à la conférence de presse.* Ottawa, 25 juin 1987.
- Groupe de travail sur les transformations gouvernementales et les langues officielles. *Maintenir le cap : la dualité linguistique au défi des transformations gouvernementales.* Rapport préparé à l'intention du président du Conseil du Trésor. Janvier 1999. 70 p.
- HALL, Peter A. « Conclusion: The Politics of Keynesian Ideas » dans Peter A. HALL (dir.), *The Political Power of Economic Ideas: Keynesianism across Nations*, Princeton, Princeton University Press, 1989, p. 361-391.
- HALL, Peter A. et Rosemary C. R. TAYLOR. « Political Science and the Three New Institutionalisms » dans *Political Studies*, vol. 54, 1996, pp. 936-957.
- HÉROUX, Maurice. *Historique du Commissariat aux langues officielles, 1970-1989.* Ottawa, Commissariat aux langues officielles, 1990. 49 p.
- HNATYSHYN, Ray. Canada. 1988. *Procès-verbaux et témoignages du Comité législatif sur le projet de loi C-72.* Fascicule n° 1.
- JOHNSON, Marc L. et Paule DOUCET. *Une vue plus claire : évaluer la vitalité des communautés de langue officielle en situation minoritaire.* Ottawa, Commissariat aux langues officielles, 2006. 108 p.
- LANDRY, Rodrigue, Anne GILBERT et Éric FORGUES. « La vitalité des communautés francophones du Canada : si destinée n'était pas synonyme de densité » dans *Francophonies d'Amérique*, n° 20, 2005, p. 9-14.
- LAPOINTE, Jean. « Les indices de développement des communautés » dans Fédération des francophones hors Québec, *État de la recherche sur les communautés francophones hors Québec. Actes du premier colloque national des chercheurs*, FFHQ, Ottawa, 1984, p. 27-33.
- LECOURS, André. « L'approche néo-institutionnaliste en science politique : unité ou diversité? » dans *Politique et Sociétés*, vol. 21, n° 3, 2002, pp. 3-19.
- LECOURS, André. « New Institutionalism: Issues and Questions » dans LECOURS, André (éd.), *New Institutionalism : Theory and Analysis*, Toronto, University of Toronto Press, 2005, pp. 3-25.
- LORD, Bernard. *Rapport sur les consultations du gouvernement du Canada sur la dualité linguistique et les langues officielles.* Février 2008. 49 p. http://www.pch.gc.ca/pch/consultations/lo-ol_2008/lord_f.pdf (29 juin 2008).
- McROBERTS, Kenneth. *Un pays à refaire. L'échec des politiques constitutionnelles canadiennes.* Montréal, Boréal, 1999. 483 p.

- Mahé c. Alberta [1990] 1 R.C.S. 342.* <http://csc.lexum.umontreal.ca/fr/1990/1990rcs1-342/1990rcs1-342.html> (25 juin 2008).
- MARLEAU, Robert et Camille MONTPETIT. *La procédure et les usages de la Chambre des communes.* Ottawa, Chambre des communes, 2000. 1152 p. <http://www.parl.gc.ca/MarleauMontpetit/DocumentViewer.aspx?Sec=0&Seq=1&Lang=F> (28 juin 2008).
- MARMEN, Louise. « Les statistiques linguistiques du recensement comme outil de mesure de la vitalité des communautés francophones en situation minoritaire » dans *Francophonies d'Amérique*, n° 20, 2005, p. 25-36.
- Ministère de la Justice. *Charte canadienne des droits et libertés.* <http://lois.justice.gc.ca/fr/charte/index.html> (25 juin 2008).
- Ministère de la Justice. *Loi constitutionnelle de 1867.* http://laws.justice.gc.ca/fr/const/c1867_f.html (25 juin 2008).
- Ministère de la Justice du Canada. *Loi sur les langues officielles.* <http://lois.justice.gc.ca/fr/O-3.01/> (25 juin 2008).
- Ministère de la Justice Canada. *Rapport : Troisième rencontre annuelle du réseau des coordonnateurs de la partie VII – article 41 de la Loi sur les langues officielles.* Ottawa, Justice Canada, 15 et 16 décembre 2005. http://www.justice.gc.ca/fra/pi/franc/41/coord_05_dec/6.html (29 juin 2008).
- Patrimoine canadien. « Le gouvernement du Canada annonce la Feuille de route pour la dualité linguistique canadienne 2008-2013 : agir pour l'avenir ». Communiqué, 19 juin 2008. http://www.pch.gc.ca/newsroom/index_f.cfm?fuseaction=displayDocument&DocIDCd=CJV080755 (29 juin 2008).
- Patrimoine canadien. « Le gouvernement du Canada annonce un nouveau Programme d'appui aux droits linguistiques ». Communiqué, 19 juin 2008. http://www.pch.gc.ca/newsroom/index_f.cfm?fuseaction=displayDocument&DocIDCd=CJV080890 (29 juin 2008).
- Patrimoine canadien. *Guide à l'intention des institutions fédérales : Loi sur les langues officielles, Partie VII – Promotion du français et de l'anglais.* Ottawa, Sa Majesté la Reine du chef du Canada, 2007. 16 p. http://www.pch.gc.ca/offlangoff/outils-tools/Guide_S-3_f.pdf (29 juin 2008).
- Patrimoine canadien. « Guide de mise en œuvre et outil de mesure du rendement Article 41 de la Loi sur les langues officielles (LLO) ». http://www.pch.gc.ca/progs/lo-ol/legislation/bill_s5_f.cfm (29 juin 2008).
- Patrimoine canadien – Direction de la concertation interministérielle. « Cadre de responsabilisation (1994) pour la mise en œuvre des articles 41 et 42 de la Loi sur les langues officielles ». http://www.pch.gc.ca/progs/lo-ol/legislation/1994_f.pdf (28 juin 2008).
- Programme de contestation judiciaire. *Rapport annuel 1990-91. Les droits linguistiques au Canada et le Programme de contestation judiciaire.* 23 p.
- RAVAULT, René-Jean. *La francophonie clandestine ou De l'aide du Secrétariat d'État aux communautés francophones hors-Québec de 1968 à 1976.* Rapport présenté à la

- Direction des Groupes Minoritaires de Langue Officielle du Secrétariat d'État, juin 1977. 501 p.
- RAVAULT, René-Jean. « L'amorce du redressement des francophones hors-Québec : analyse critique des Héritiers de Lord Durham et de Deux poids, deux mesures » dans Dean R. LOUDER et Éric WADDELL (dir.), *Du continent perdu à l'archipel retrouvé : le Québec et l'Amérique française*, Québec, Presses de l'Université Laval, 2007 (1983), p. 273-289.
- R. c. *Beaulac*, [1999] 1 R.C.S. 768, <http://scc.lexum.umontreal.ca/fr/1999/1999rcs1-768/1999rcs1-768.html> (28 juin 2008).
- Renvoi relatif à la sécession du Québec*, [1998] 2 R.C.S. 217. <http://csc.lexum.umontreal.ca/fr/1998/1998rcs2-217/1998rcs2-217.html> (28 juin 2008).
- Renvoi relatif aux droits linguistiques au Manitoba* [1985] 1 R.C.S. 721. <http://csc.lexum.umontreal.ca/fr/1985/1985rcs1-721/1985rcs1-721.html> (25 juin 2008).
- RIOUX, Marcel. « Sur l'évolution des idéologies au Québec » dans *Revue de l'Institut de Sociologie*, n° 1, 1968, p. 95-124.
- SABOURIN, Paul. « L'analyse de contenu » dans GAUTHIER, Benoît (dir.), *Recherche sociale : De la problématique à la collecte de données*, Ste-Foy, Presses de l'Université du Québec, 2003, 4^e édition, pp. 329-356.
- SAINT-MARTIN, Denis. « Managerialist Advocate or "Control Freak"? The Janus-Faced Office of the Auditor General » dans *Canadian Public Administration*, vol. 47, n° 2, 2004.
- SAVARD, Stéphane. « Pour 'une politique globale, précise, cohérente et définitive de développement' : les leaders franco-ontariens et les encadrements politiques fédéraux, 1968-1984 » dans *Politique et Sociétés*, vol. 27, n° 1, 2008, p. 129-155.
- SAVOIE, Donald J. *Collectivités minoritaires de langues officielles : promouvoir un objectif gouvernemental*. Rapport préparé à la demande du ministère du Patrimoine canadien, du Secrétariat du Conseil du Trésor et du Bureau du Conseil privé. Novembre 1998. 69 p.
- Sénat du Canada. *Projet de loi S-3. Loi modifiant la Loi sur les langues officielles (promotion du français et de l'anglais)*. http://www2.parl.gc.ca/content/Senate/Bills/381/public/pdf/s-3_3.pdf (25 juin 2008).
- SIMARD, Jean-Maurice. *De la coupe aux lèvres : un coup de cœur se fait attendre. Le développement et l'épanouissement des communautés francophones et acadiennes : Une responsabilité fondamentale du Canada*. Ottawa, Sénat du Canada, septembre 1999. 136 p.
- SMITH, Miriam. *A Civil Society? Collective Actors in Canadian Political Life*. Peterborough, Broadview Press, 2005. 224 p.
- Société des Acadiens et Acadiennes du Nouveau-Brunswick c. Association of Parents for Fairness in Education*, [1986] 1 R.C.S. 549. <http://csc.lexum.umontreal.ca/fr/1986/1986rcs1-549/1986rcs1-549.html> (25 juin 2008).
- STEWART, Edison. « PM backs McKenna but wants Meech first Original accord is still 'best hope for unity,' he says » dans *Toronto Star*, 23 mars 1990, p. A1.

- TARROW, Sydney. *Power In Movement: Social Movements and Contentious Politics*. New York, Cambridge University Press, 1998. 271 p.
- TREMBLAY, Manon et Stephanie MULLEN. « Le Comité permanent de la condition féminine de la Chambre des communes du Canada : un outil au service de la représentation politique des femmes? » dans *Revue canadienne de science politique*, volume 40, n° 3, septembre 2007.
- Université d'Ottawa – Centre de recherche en civilisation canadienne-française – Fonds Association canadienne-française de l'Ontario – Relations avec la FFHQ, août 1987 à mars 1988, C2[6]/48/16 – Fédération des francophones hors Québec, *Mémoire présenté par la Fédération des francophones hors Québec devant le Comité mixte spécial sur l'Entente constitutionnelle de 1987*, 5 août 1987.
- Université d'Ottawa, Centre de recherche en civilisation canadienne-française – Fonds ACFO – BRO 1983 89 – Fédération des francophones hors Québec, *Vers un développement global. Éléments de réflexion pour une politique de développement global des communautés francophones hors Québec*, 1983, 40 p.
- WOERHLING, José. « Convergences et divergences entre les politiques linguistiques du Québec, des autorités fédérales et des provinces anglophones : le nœud gordien des relations entre les Québécois francophones, la minorité anglo-québécoise et les minorités francophones du Canada » dans *Pour un renforcement de la solidarité entre francophones au Canada : Réflexions théoriques et analyses historique, juridique et sociopolitique*, Québec, Conseil de la langue française, 1995, pp. 209-344.

Annexe 1 – Partie VII de la Loi sur les langues officielles

A. Version originale, Loi sur les langues officielles (1988)¹

Partie VII : Promotion du français et de l'anglais

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

42. Le secrétaire d'État du Canada, en consultation avec les autres ministres fédéraux, suscite et encourage la coordination de la mise en œuvre par les institutions fédérales de cet engagement.

(1) Le secrétaire d'État du Canada prend les mesures qu'il estime indiquées pour favoriser la progression vers l'égalité de statut et d'usage du français et de l'anglais dans la société canadienne et, notamment, toute mesure :

- a) de nature à favoriser l'épanouissement des minorités francophone et anglophone du Canada et à appuyer leur développement;
- b) pour encourager et appuyer l'apprentissage du français et de l'anglais;
- c) pour encourager le public à mieux accepter et apprécier le français et l'anglais;
- d) pour encourager et aider les gouvernements provinciaux à favoriser le développement des minorités francophone et anglophone, et notamment à leur offrir des services provinciaux et municipaux en français et en anglais et à leur permettre de recevoir leur instruction dans leur propre langue;
- e) pour encourager et aider ces gouvernements à donner à tous la possibilité d'apprendre le français et l'anglais;
- f) pour encourager les entreprises, les organisations patronales et syndicales, les organismes bénévoles et autres à fournir leurs services en français et en anglais et à favoriser la reconnaissance et l'usage de ces deux langues, et pour collaborer avec eux à ces fins;
- g) pour encourager et aider les organisations, associations ou autres organismes à refléter et promouvoir, au Canada et à l'étranger, le caractère bilingue du Canada;
- h) sous réserve de l'aval du gouverneur en conseil, pour conclure avec des gouvernements étrangers des accords ou arrangements reconnaissant et renforçant l'identité bilingue du Canada.

(2) Il prend les mesures qu'il juge aptes à assurer la consultation publique sur l'élaboration des principes d'application et la révision des programmes favorisant la progression vers l'égalité de statut et d'usage du français et de l'anglais dans la société canadienne.

¹ Commissariat aux langues officielles. *Un tracé pour agir. La mise en œuvre de la partie VII de la Loi sur les langues officielles de 1988. Rapport du Commissaire aux langues officielles sur la mise en œuvre par le gouvernement fédéral de la partie VII de la Loi sur les langues officielles.* Ottawa, février 1996. http://www.ocolclo.gc.ca/html/stu_etu_021996_f.php (29 juin 2008).

44. Dans les meilleurs délais après la fin de chaque exercice, le secrétaire d'État du Canada dépose un rapport annuel au Parlement sur les questions relevant de sa mission en matière de langues officielles.

45. Tout ministre fédéral désigné par le gouverneur en conseil peut procéder à des consultations et négociations d'accords avec les gouvernements provinciaux en vue d'assurer le plus possible, sous réserve de la partie IV et compte tenu des besoins des usagers, la coordination des services fédéraux, provinciaux, municipaux, ainsi que ceux liés à l'instruction, dans les deux langues officielles.

B. Projet de loi S-3, déposé au Sénat le 6 octobre 2004²

Loi modifiant la Loi sur les langues officielles (promotion du français et de l'anglais)

Sa Majesté, sur l'avis et avec le consentement du Sénat et de la Chambre des communes du Canada, édicte :

1. L'article 41 de la *Loi sur les langues officielles* devient le paragraphe 41(1) et est modifié par adjonction de ce qui suit :

(2) Il incombe aux institutions fédérales de veiller à ce que soient prises des mesures positives pour assurer la mise en œuvre de cet engagement.

(3) Le gouverneur en conseil peut, par règlement visant les institutions fédérales autres que le Sénat, la Chambre des communes et la bibliothèque du Parlement, fixer les modalités d'exécution des obligations que la présente partie leur impose.

2. Le passage du paragraphe 43(1) de la même loi précédant l'alinéa a) est remplacé par ce qui suit :

43. (1) Le ministre du Patrimoine canadien prend des mesures pour assurer la progression vers l'égalité de statut et d'usage du français et de l'anglais dans la société canadienne et, notamment, toute mesure :

3. Le paragraphe 77(1) de la même loi est remplacé par ce qui suit :

77. (1) Quiconque a saisi le commissaire d'une plainte visant une obligation ou un droit prévus aux articles 4 à 7 et 10 à 13 ou aux parties IV, V, ou VII, ou fondée sur l'article 91, peut former un recours devant le tribunal sous le régime de la présente partie.

² Sénat du Canada. *Projet de loi S-3. Loi modifiant la Loi sur les langues officielles (promotion du français et de l'anglais)*. Ottawa, Sénat du Canada, 26 octobre 2004. http://www2.parl.gc.ca/content/Senate/Bills/381/public/pdf/s-3_3.pdf (29 juin 2008).

C. Amendements au projet de loi S-3 adoptés par le Comité permanent des langues officielles de la Chambre des communes le 20 octobre 2005³

Que le projet de loi S-3, à l'article 1, soit modifié par substitution, aux lignes 9 et 10, page 1, de ce qui suit :

« positives pour mettre en œuvre cet engagement. Il demeure entendu que cette mise en œuvre se fait dans le respect des champs de compétence et des pouvoirs des provinces. »

Que le projet de loi S-3, à l'article 1, soit modifié par substitution, aux lignes 13 et 14, page 1, de ce qui suit :

« tres que le Sénat, la Chambre des communes, la bibliothèque du Parlement, le bureau du conseiller sénatorial en éthique et le commissariat à l'éthique, fixer les mo-»

L'article 2 est abrogé.

D. Modifications aux articles 41 et 77 de la Loi sur les langues officielles ayant reçu la sanction royale le 25 novembre 2005⁴

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

(2) Il incombe aux institutions fédérales de veiller à ce que soient prises des mesures positives pour mettre en œuvre cet engagement. Il demeure entendu que cette mise en œuvre se fait dans le respect des champs de compétence et des pouvoirs des provinces.

(3) Le gouverneur en conseil peut, par règlement visant les institutions fédérales autres que le Sénat, la Chambre des communes, la bibliothèque du Parlement, le bureau du conseiller sénatorial en éthique et le bureau du commissaire aux conflits d'intérêts et à l'éthique, fixer les modalités d'exécution des obligations que la présente partie leur impose.

[...]

77. (1) Quiconque a saisi le commissaire d'une plainte visant une obligation ou un droit prévus aux articles 4 à 7 et 10 à 13 ou aux parties IV, V, ou VII, ou fondée sur l'article 91, peut former un recours devant le tribunal sous le régime de la présente partie.

³ Comité permanent des langues officielles. *Quatrième rapport*. Ottawa, Chambre des communes, 20 octobre 2004. <http://cmte.parl.gc.ca/cmte/CommitteePublication.aspx?COM=8987&Lang=2&SourceId=132140> (29 juin 2008).

⁴ Ministère de la Justice Canada. *Loi sur les langues officielles*. <http://laws.justice.gc.ca/fr/ShowTdm/cs/O-3.01///fr> (29 juin 2008).

Annexe 2 – Synthèse des représentations du développement

Périodes	Éléments de contexte	Représentations					Gouvernement fédéral
		FFHQ/FCFA	Commissariat aux langues officielles	Tribunaux	Comités parlementaires		
Politisation (1969-1987)	<i>Loi sur les langues officielles</i> (1969) ; <i>Charte canadienne des droits et libertés</i> (1982) ; <i>Entente constitutionnelle de 1987</i>	Politique globale, précise, cohérente et définitive de développement ; Transferts de pouvoirs vers les communautés et habilitation politique ; Gérer leur propre développement.	Interprétation large des droits linguistiques ; Garanties constitutionnelles ; Politique linguistique globale.	Interprétations parfois restrictives des droits linguistiques.	Confirmer la suprématie de la <i>Loi sur les langues officielles</i> .	Idéologie de développement et de participation influence les premières interventions du Secrétariat d'État ; Susciter la mobilisation et l'action collective.	
Institutionnalisation (1988-1992)	<i>Loi sur les langues officielles</i> (1988) et institutionnalisation du débat sur le développement par la Partie VII ; Négociations constitutionnelles	Présence d'infrastructures institutionnelles ; Participation aux processus politiques ; Prise en charge des espaces francophones ; Interventions du Secrétariat d'État.	Application juste et efficace de la <i>Loi</i> ; Leadership de l'administration fédérale ; Prise en charge du développement par les communautés.	Tribunaires de la progression des droits linguistiques ; Préserver et promouvoir la langue de la minorité ; Gestion et contrôle des institutions.	Ambivalences entourant les engagements qui sont énoncés dans la Partie VII de la <i>Loi</i> .	Cadre législatif complète les engagements constitutionnels ; Égalité individuelle et autonomie collective ; Peu d'innovations en matière de développement.	
Rationalisation (1993-2004)	Transformations gouvernementales, gestion axée sur les résultats et gouvernance horizontale ; Préoccupations pour l'unité nationale	Participation aux structures bureaucratiques ; Logique de développement sectoriel ; Enrayer la précarité des acquis ; Concertation des institutions fédérales.	Révision de la culture organisationnelle ; Besoin de préciser les objectifs fédéraux ; Renforcement des capacités communautaires.	Intégration du développement dans le vocabulaire ; Objet des droits est de favoriser le développement ; Interprétations généreuses.	Importance de la pleine mise en œuvre des engagements ; Partenariats et consultations comme stratégies de développement.	Premières initiatives de mise en œuvre de la Partie VII ; Dévolution de responsabilités ; Gouvernance horizontale ; Besoin d'une approche concertée ; Virage sectoriel.	
Reconceptualisation (Depuis 2005)	<i>Projet de loi S-3</i> , nouvelles obligations du gouvernement fédéral et notion de mesure positive	Stratégie nationale qui s'adapte aux contextes ; Appui gouvernemental ; Renforcer les capacités à s'autogérer ; Renouveler la mobilisation et l'action collective ; Mesures positives concrètes.	Approche proactive, participative et systématisée ; Leadership communautaire et gouvernemental renouvelé ; Actions novatrices.	N'ont pas eu à se prononcer sur le caractère exécutoire de la Partie VII ou sur la notion de mesures positives.	Reconnaissance de l'importance des réseaux communautaires, des priorités et des contextes déjà en place.	Outils permettant d'intégrer les nouvelles obligations à la culture organisationnelle ; Pas de définition de la notion de mesures positives.	