

**APPRENDRE À TRAVAILLER AUTREMENT :
LA GOUVERNANCE PARTAGÉE ET LE DÉVELOPPEMENT
DES COMMUNAUTÉS MINORITAIRES DE
LANGUE OFFICIELLE AU CANADA**

préparé par

**Linda Cardinal
Stéphane Lang et
Anik Sauvé**

avec la collaboration de

**Caroline Andrew
Luc Juillet et
Gilles Paquet**

**Chaire de recherche sur la francophonie
et les politiques publiques**

Université d'Ottawa
Ottawa (Ontario)

décembre 2005

REMERCIEMENTS

La présente recherche a été réalisée suite à l'obtention d'un contrat du Commissariat aux langues officielles. Nous sommes particulièrement reconnaissant à Gilbert Langelier et à Ricky Richard du Commissariat de leur apport à la recherche.

Nous remercions aussi toutes les personnes qui nous ont accepté de participer à nos entretiens.

L'ÉQUIPE DE RECHERCHE

L'équipe chargée de préparer le présent rapport est associée à la Chaire de recherche sur la francophonie et les politiques publiques de l'Université d'Ottawa que dirige Linda Cardinal, de l'École d'études politiques. En ordre alphabétique, les personnes suivantes ont fait partie de l'équipe de recherche : Caroline Andrew, directrice du Centre d'études en gouvernance de l'Université d'Ottawa et professeure titulaire à l'École d'études politiques, Luc Juillet, professeur agrégé à l'École d'études politiques, Stéphane Lang, chercheur postdoctoral à la Chaire; Gilles Paquet, professeur émérite et chercheur senior au Centre d'études en gouvernance ; et Anik Sauvé, professionnelle de recherche associée à la Chaire. Notre adresse électronique est la suivante : www.crfpp.uottawa.ca.

SOMMAIRE

Contexte : La présente étude tente de tirer des leçons de l'expérience de 32 acteurs gouvernementaux et communautaires au sein des mécanismes de gouvernance partagée dans le domaine du développement des communautés minoritaires de langue officielle au Canada. Nous avons utilisé 4 indicateurs de gouvernance en vue de l'analyse de cette expérience : du leadership, des connaissances, des ressources humaines et des ressources financières.

Résultats : L'étude a dressé un inventaire des mécanismes de gouvernance dans le domaine du développement des communautés. Elle a établi que la gouvernance partagée repose sur une combinaison de leadership politique, gouvernemental et communautaire. L'étude a aussi permis de constater que les mécanismes de gouvernance partagée servent à préciser les objectifs et les priorités de développement des communautés. La gouvernance partagée se présente ainsi comme une alternative à la planification linguistique.

Enjeux : L'étude a montré que les acteurs se disent relativement satisfaits de leur expérience au sein des mécanismes de gouvernance partagée. En outre, même si elle n'a pas encore produit des résultats collectifs définitifs, certaines initiatives ont donné lieu à des résultats concrets dans plusieurs domaines dont la justice et la santé. La gouvernance partagée a aussi eu pour effet d'habiliter les acteurs qui profitent des contacts de plus en plus importants entre eux pour mieux faire leur travail. Par contre, les acteurs que nous avons rencontrés ne manquent pas de suggestions en vue d'améliorer leur rendement et le fonctionnement des mécanismes de gouvernance partagée. Il importe aussi de développer la recherche sur ces mécanismes en vue de poursuivre l'évaluation de leur rôle dans le développement des communautés sur une base continue.

TABLE DES MATIÈRES

REMERCIEMENTS.....	2
L'ÉQUIPE DE RECHERCHE	3
SOMMAIRE	4
1. INTRODUCTION.....	7
1.1 Objectifs	7
1.2 Portée de l'étude.....	8
1.3 Contenu du rapport	9
2. LA GOUVERNANCE : UN CADRE D'ANALYSE.....	10
2.1 Qu'est ce que la gouvernance ?.....	10
2.2 Les mécanismes horizontaux de gouvernance	11
2.3 Les études : quelques exemples.....	13
2.4 La gouvernance et le développement des communautés : les ingrédients les plus importants	16
3. LES PRINCIPALES PRATIQUES DE GOUVERNANCE PARTAGÉE DANS LE DOMAINE DU DÉVELOPPEMENT DES COMMUNAUTÉS	19
3.1 De 1981 à 1993	19
3.2 De 1994 à 2002	20
3.3 Depuis 2003	21
3.4 Bilan de la situation.....	23
4. PERCEPTIONS DES ACTEURS ET LEÇONS APPRISSES	25
4.1 Le partage du pouvoir : leadership, mandat, représentation et partenariat.....	25
4.2 Le partage de la connaissance : action, information, recherches, et apprentissage	30
4.3 Le partage des ressources.....	33
4.4 Bilan : leçons apprises et pistes à explorer.....	35
5. CONCLUSION.....	38
BIBLIOGRAPHIE	39
ANNEXES.....	47
ANNEXE 1 : Méthodologie et Guide d'entretien.....	48
ANNEXE 2 : Mécanismes de gouvernance horizontale en langues officielles – Les ententes Canada-communautés	52
ANNEXE 3 : Mécanismes de gouvernance horizontale en langues officielles dans le domaine de la justice	53
ANNEXE 4 : Mécanismes de gouvernance horizontale en langues officielles dans le domaine du développement économique	54
ANNEXE 5 : Mécanismes de gouvernance horizontale en langues officielles dans le domaine de la santé	55
ANNEXE 6 : Mécanismes de gouvernance horizontale en langues officielles dans le domaine de l'immigration	56
ANNEXE 7 : Mécanismes de gouvernance horizontale en langues officielles dans le domaine de l'alphabétisation et de l'éducation de la petite enfance	57

ANNEXE 8 : Mécanismes de gouvernance horizontale en langues officielles dans le domaine des arts et de la culture	58
ANNEXE 9 : Mécanismes gouvernementaux de gouvernance horizontale en langues officielles	59
ANNEXE 10 : Nombre de mécanismes de gouvernance horizontale créés en langues officielles, par année, (1981-2005)	60
ANNEXE 11 : Nombre total de mécanismes de gouvernance horizontale en langues officielles, par année, (1981-2005)	61
ANNEXE 12 : Mécanismes communautaires de gouvernance horizontale en langues officielles	62

1. INTRODUCTION

Depuis les années 1990, le gouvernement canadien a entamé un vaste exercice de réflexion sur la façon la plus efficace et efficiente d'offrir ses services aux citoyennes et aux citoyens du pays. Adoptant la Nouvelle gestion publique (*New Public Management*) comme principe de gouvernance, il a ainsi opté pour des mécanismes comme l'horizontalité et la gestion axée sur les résultats.

Les commentateurs s'accordent pour dire que ces transformations ont eu lieu à des fins de rationalisation économiques et financières. Toutefois, les exercices d'excédents budgétaires et les réinvestissements du gouvernement canadien dans les politiques publiques n'ont pas modifié la donne. La gouvernance horizontale constitue un mécanisme de coordination de l'action de plus en plus courant dans des domaines aussi divers que les langues officielles, le secteur bénévole, les changements climatiques, la sécurité et le commerce international. Les initiatives varient d'un thème à l'autre. Elles peuvent être de nature interministérielle, intergouvernementale ou communautaire. Elles ont aussi différents degrés de formalité mais comme l'explique Donald Savoie « la gouvernance horizontale est là pour rester. Elle fait dorénavant partie de l'environnement¹. »

La gouvernance horizontale incarne un changement de culture organisationnelle. Elle vise une plus grande efficacité pour la prestation des services et l'élaboration des politiques grâce à la mise en commun des connaissances et des ressources. Toutefois, dans une étude récente sur le rôle des organismes centraux dans quatre domaines : la Stratégie d'innovation, la Stratégie pour les Autochtones en milieu urbain, le Secrétariat du changement climatique et l'Accord de Vancouver, les auteurs expliquent que l'horizontalité est une activité exigeante et qu'elle ne constitue pas toujours une source d'économie de temps et d'argent². Par contre, personne ne parle de retourner en arrière.

1.1 Objectifs

La mise en place de mécanismes de gouvernance horizontaux – l'on parle aussi de gouvernance partagée et de gouvernance paritaire – a servi, depuis les années 1990 à intégrer davantage les communautés à la coordination des langues officielles au niveau fédéral³. Depuis la publication du *Plan d'action pour les langues officielles* en 2003, ces mécanismes sont également devenus un moyen important pour préciser les objectifs de développement de ces communautés.

Au mois d'octobre 2005, le gouvernement canadien a rendu public un premier cadre horizontal de gestion et de responsabilisation axé sur les résultats (CHGRR) pour le programme des langues officielles⁴. Le CHGRR veut notamment permettre « une cohérence dans les

¹ Donald, Savoie, « The Public Service: the Glue Coming Unstuck », *Policy Options Politiques*, vol. 26, n° 3, 2005, p. 55.

² Herman Bakvis et Luc Juillet, *Le défi de l'horizontalité : ministères responsables, organismes centraux et leadership*, Ottawa, École de la fonction publique du Canada, 2004.

³ Dans ce rapport, le mot « communautés » désigne communautés minoritaires de langue officielle.

⁴ Canada, *La dualité linguistique canadienne. Un cadre de gestion pour le programme des langues officielles*, Ottawa, Bureau du Conseil privé, 2005. Ainsi, le CHGRR met l'accent sur le besoin d'indicateurs de rendement. Il privilégie aussi une approche client. Le CHGRR ne permet malheureusement pas d'évaluer la démarche partenariale

priorités, les programmes et les rapports » [...] » Il a aussi pour objectifs « de surveiller et d'évaluer la mise en œuvre du Programme des langues officielles au niveau ministériel et d'utiliser ses conclusions pour faciliter le processus décisionnel et l'élaboration de politiques⁵. »

Cette étude propose un premier portrait global des mécanismes de gouvernance partagée dans le domaine du développement des communautés. Elle tente de répondre à la question suivante : quelles leçons tirer du fonctionnement de ces mécanismes depuis leur mise en place ?

L'analyse repose sur différents documents dont les principaux écrits dans le domaine de la gouvernance en plus des travaux sur le sujet du Commissariat aux langues officielles, du gouvernement canadien, des communautés et des groupes communautaires⁶. L'étude repose aussi sur les perceptions de la situation ou l'expérience de 32 acteurs gouvernementaux et communautaires associés de près ou de loin à des mécanismes de gouvernance horizontale ou partagée⁷. En outre, nous avons interviewé des personnes qui travaillent dans les domaines du développement économique, de l'immigration, de la justice et de la santé. Nous avons aussi rencontré des acteurs ayant une vue d'ensemble de la gouvernance des langues officielles. Pour des fins de comparaisons, nous avons aussi réalisé des entretiens avec des personnes travaillant dans le domaine de la gouvernance mais à l'extérieur de celui des langues officielles.

1.2 Portée de l'étude

Le débat sur la gouvernance des politiques publiques au Canada porte à la fois sur la dimension externe de la gouvernance, soit le lien entre l'État et les groupes et sur son aspect interne, soit la fonction publique et l'administration des politiques. Notre étude se servira des travaux existants afin de faire le point sur les éléments les plus importants de la gouvernance horizontale ou partagée (interne et externe). Elle tentera aussi de contribuer au débat en cours de deux façons.

Dans un premier temps, encore trop peu d'études portent sur les éléments nécessaires au succès de la gouvernance partagée. D'une part, lorsqu'elles le font, les études gouvernementales ne mentionnent les groupes que de façon accessoire. D'autre part, elles traitent surtout du secteur bénévole. Rares sont aussi ceux qui s'intéressent aux communautés.

Dans un deuxième temps, nous insistons sur l'importance de prendre en compte la subjectivité des acteurs dans l'étude des mécanismes de gouvernance. Des travaux dans d'autres domaines ont montré que la perception que les acteurs ont d'un phénomène détermine souvent les moyens qu'ils utilisent pour faire avancer leurs préoccupations ou leurs objectifs⁸. Ainsi, l'étude

logée au cœur de sa nouvelle approche et potentiellement déterminante du succès du *Plan d'action pour les Langues officielles*. Cette étude tente de combler cette lacune.

⁵ *Ibid.*, p. 15.

⁶ Voir la bibliographie.

⁷ Les détails de la méthodologie ainsi que le guide d'entretien sont à l'annexe 1.

⁸ Miriam Smith, « Nationalisme et politiques des mouvements sociaux : les droits des gais et lesbiennes et l'incidence de la Charte canadienne au Québec », *Politique et Sociétés*, vol. 17, n° 3, 1998, p. 113-140 ; Caroline Andrew *et al.*, *Le développement des services sociaux et de santé en français en Ontario : un enjeu pour les femmes*, Ottawa, Table féministe francophone de concertation provinciale de l'Ontario, 1997; et Linda Cardinal, *Chroniques d'une vie politique mouvementée. L'Ontario français de 1986 à 1996*, Ottawa, Le Nordir, 2001.

de l'expérience des acteurs dans les mécanismes de gouvernance permettra de voir si les mécanismes de gouvernance sont perçus comme un outil favorable au développement des communautés.

1.3 Contenu du rapport

Le rapport comprend trois parties. Une première servira à définir la gouvernance horizontale, partagée ou paritaire ainsi que notre cadre d'analyse.

Une deuxième partie proposera un inventaire des pratiques de gouvernance dans le domaine du développement des communautés. Une troisième partie présentera les résultats des entretiens et suggèrera des leçons à tirer de l'expérience des dernières années.

2. LA GOUVERNANCE : UN CADRE D'ANALYSE⁹

Ce chapitre servira à présenter notre cadre d'analyse. D'abord, il précisera ce que l'on entend par les expressions « gouvernance horizontale », « partagée » ou « paritaire ». Ensuite, il procèdera à une recension des principaux écrits sur les enjeux que posent ce type de gouvernance aux groupes ou à l'administration publique fédérale. Enfin, le chapitre proposera des indicateurs ou les ingrédients les plus importants pour le succès de la gouvernance horizontale.

2.1 Qu'est ce que la gouvernance¹⁰ ?

La gouvernance constitue principalement un cadre conceptuel, une façon de voir et de faire. De façon plus précise, l'étude de la gouvernance vise une meilleure compréhension des modes de coordination de l'action au sein d'une société donnée.

On peut parler d'ancienne ou de nouvelle gouvernance pour marquer la différence entre une approche verticale fondée sur la centralisation étatique et la hiérarchie des processus de gestion par rapport à une approche horizontale qui exige un partage du pouvoir, de la connaissance et des ressources entre différents réseaux d'acteurs¹¹. Pour dire les choses autrement, lorsque l'action politique ou administrative qui s'exerce le plus souvent en silo devient horizontale, l'action se veut plus diffuse car elle s'effectue au sein de réseaux d'organisations ou d'acteurs autonomes mais interdépendants.

La notion de gouvernance horizontale est aussi souvent utilisée de façon interchangeable avec celles de gouvernance partagée ou paritaire. Le terme « parité » vient surtout des débats sur la représentation des femmes en France. Il sert à suggérer qu'un nombre égal d'acteurs provenant de lieu ou d'unités organisationnelles serait souhaitable au sein d'un mécanisme donné. Or, la gouvernance horizontale ou partagée n'exige pas un nombre égal d'acteurs et n'en fait pas une condition de son succès. Le terme porte à confusion et devrait être évité.

Pour les fins de cette étude, nous retenons la définition de la gouvernance proposée par Bakvis et Juillet. Selon eux, la gouvernance horizontale ou partagée est une forme de coordination et de gestion « d'une série d'activités entre deux ou plusieurs unités organisationnelles n'ayant pas de contrôle hiérarchique les unes sur les autres et dont le but est de générer des résultats qui ne peuvent être atteints par des unités travaillant individuellement¹². »

En simplifiant, selon cette définition, l'horizontalité repose sur le principe selon lequel les acteurs doivent travailler ensemble pour réussir. Ainsi, les acteurs sont invités à mettre en commun des expertises, des expériences et des savoirs jugés essentiels à l'atteinte des résultats.

⁹ Pour une première recension des écrits sur le sujet dans le domaine des langues officielles, voir Cardinal et Hudon, *op. cit.*

¹⁰ Ne pas confondre l'expression « gouvernance » avec celles de gouverne et de gouvernement. La gouvernance constitue une forme de gouverne. Pour plus de détails, voir Jan Kooiman, (dir.), *Modern Governance: New Government-Society Interactions*, London, 1993.

¹¹ Gilles Paquet, « La gouvernance en tant que manière de voir : le paradigme de l'apprentissage collectif », dans Linda Cardinal et Caroline Andrew, *La gouvernance à l'épreuve de la démocratie*, Ottawa, Presses de l'Université d'Ottawa, 2001, p. 9-42.

¹² Bakvis et Juillet, *Le défi de l'horizontalité*, p. 9.

L'horizontalité telle que définie par Bakvis et Juillet postule aussi l'existence d'un rapport non hiérarchique entre les acteurs. Elle vise la réalisation d'un partenariat entre des acteurs qui reconnaissent qu'ils ont besoin les uns des autres pour réussir sans préjuger de leur niveau hiérarchique. Une telle acceptation de l'horizontalité nous semble particulièrement pertinente pour étudier le rôle dévolu aux différents acteurs dans les mécanismes de gouvernance, leur performance dans ces mécanismes et leurs besoins.

2.2 Les mécanismes horizontaux de gouvernance

Le mécanisme horizontal typique est le **réseau**. Celui-ci se présente habituellement comme une structure flexible, non hiérarchique, formelle ou informelle. Son objectif ultime est l'auto-organisation, c'est-à-dire qu'idéalement, le réseau devrait se substituer au gouvernement car il se considère souvent plus apte à régler les problèmes et à promouvoir l'intérêt collectif¹³. En réalité, les réseaux opèrent plus généralement en complémentarité avec les gouvernements.

Parmi les mécanismes de gouvernance les plus courants, les auteurs identifient la **coordination**, la **collaboration** et le **partenariat**.

La coordination

Bakvis et Juillet définissent la coordination comme « l'alignement des structures et des activités dans le but d'améliorer ou de faciliter l'atteinte des objectifs horizontaux, de réduire les chevauchements et les recouvrements et, du moins, afin de s'assurer que les objectifs horizontaux ne sont pas entravés par les actions d'une ou de plusieurs unités¹⁴. » En d'autres mots, la coordination vise à limiter les dissonances et à favoriser l'inclusion.

Mentionnons, pour les fins de cette étude, que le Conseil privé a un tel rôle de coordination à jouer dans le domaine des langues officielles¹⁵. Le *Plan d'action pour les langues officielles* a notamment pour objectif d'établir un mécanisme de coordination du processus gouvernemental en matière de langues officielles¹⁶. Patrimoine canadien a aussi un rôle de coordination en vertu de l'article 42 de la *Loi sur les langues officielles*.

La collaboration

La collaboration ressemble davantage à un processus qu'à un mécanisme. Elle vise l'action des acteurs qui, d'un commun accord participent ensemble à l'élaboration d'« une stratégie en vue d'atteindre les objectifs fixés. » Ainsi, la collaboration permet aux acteurs de s'entendre sur la stratégie qu'ils veulent se donner et les moyens de la mettre en œuvre¹⁷.

¹³ Gerry Stoker, « Cinq propositions pour une théorie de la gouvernance », dans *Revue internationale des sciences sociales*, n° 155, 1998, p. 26.

¹⁴ Bakvis et Juillet, *Le défi de l'horizontalité*, op. cit., p. 9.

¹⁵ Voir la section « Coordination horizontale » et la sous-section « Responsabilités et mécanismes d'appui » dans le *Plan d'action pour les langues officielles*, pages 73 à 76 (articles 31 à 44).

¹⁶ Canada, *Le prochain acte: un nouvel élan pour la dualité linguistique canadienne. Le plan d'action pour les langues officielles*, Ottawa, Gouvernement du Canada, 2003, p. 16.

¹⁷ Bakvis et Juillet, *Le défi de l'horizontalité*, op. cit., p. 10.

La collaboration peut déboucher sur une entente de collaboration ou de gestion partagée plus formelle comprenant des décisions à incidences financières. L'on retrouve plusieurs de ces mécanismes de collaboration dans les communautés que l'on pense aux ententes Canada-communautés¹⁸. Mentionnons aussi les ententes interministérielles entre Patrimoine canadien et d'autres ministères et agences dans le domaine du développement et à l'épanouissement.

Le partenariat

Le partenariat constitue habituellement un mécanisme formel. Il implique une entente légale ou un contrat signé la plupart du temps avec un organisme externe. Dans une étude spéciale intitulée *Collaboration entre l'État et les communautés : nouvelles modalités pour la prestation des services*, le Commissariat aux langues officielles a proposé un répertoire pertinent de cas de partenariats entre le gouvernement et les communautés¹⁹.

La démarche

Quel que soit le mécanisme de gouvernance horizontale, les auteurs s'accordent pour dire que l'ingrédient nécessaire à son fonctionnement est le rapport de confiance que les acteurs tisseront entre eux²⁰. Lahey, Rounce et Beaudry parlent de l'importance de nouer des liens durables entre les acteurs²¹. Pour ce faire, ils mentionnent le besoin de mobiliser des équipes et des réseaux; d'élaborer des cadres communs; de mettre en place des structures de soutien et d'identifier des ressources pour aider les gestionnaires à nouer des relations durables et à obtenir des résultats durables; et de maintenir le dynamisme des fonctionnaires pour que chacun demeure engagé et puisse faire du travail horizontal une habitude²². En d'autres mots, la mise sur pied d'un mécanisme de gouvernance exige un certain degré leadership de la part des acteurs en plus de la mise en commun des expertises et des ressources.

La consultation et le dialogue

La consultation n'est pas en soi une forme de gouvernance horizontale ou partagée. Toutefois, les mécanismes de gouvernance sont souvent associés à des processus de consultation continu ou intermittent entre les acteurs gouvernementaux et communautaires. Influencés par le mouvement de la délibération démocratique dans le domaine des politiques publiques, les groupes sociaux et communautaires mettent l'accent sur l'importance des consultations.

Mentionnons qu'un élément important du cadre d'imputabilité du *Plan d'action pour les langues officielles* comprend l'objectif de renforcer les mécanismes de consultation auprès des communautés. Dans son bilan de mi-parcours, la Fédération des communautés francophones et acadienne du Canada (FCFA) souhaite notamment des mécanismes permanents de consultation.

¹⁸ Les ententes Canada-communautés sont récemment devenues des Accords de collaboration.

¹⁹ L'étude formulait des recommandations destinées au Secrétariat du Conseil du Trésor afin de bien encadrer le processus. Toutefois, le gouvernement canadien n'a jamais donné suite à l'étude du Commissariat.

²⁰ Bakvis et Juillet, *Le défi de l'horizontalité*, p. 10.

²¹ James Lahey, Andréa D. Rounce et Norman Beaudry, *Utiliser des outils horizontaux pour transcender les frontières : leçons apprises et indicateurs de réussite*, Ottawa, Centre canadien de gestion, 2002, 41 pages.

²² *Ibid.*, p. 1 et 2.

La consultation directe ou indirecte

Il existe deux types de consultation : directe ou indirecte²³. À titre d'exemple, si la participation est définie principalement en termes de consultation ou d'information, l'influence sera indirecte et l'impact sur la prise de décision risque d'être faible. La consultation sera indirecte.

La consultation directe inclut l'exigence de rendre des comptes aux groupes ou minorités consultées lorsque leur point de vue n'a pas été pris en compte. Une telle obligation peut être favorable à une plus grande influence des groupes sur la formulation des politiques.

Pour les fins de notre étude, mentionnons que le *Plan d'action pour les langues officielles*, au chapitre de la coordination horizontale, a consigné l'exigence de consultation au moins une fois l'an auprès des communautés et d'autres intervenants clés tels la Commissaire aux langues officielles²⁴. Il contient aussi une exigence de démontrer que l'opinion des communautés a été prise en compte²⁵.

2.3 Les études : quelques exemples

Les expériences de gouvernance horizontale ou partagée suscitent de plus en plus d'intérêt dans deux domaines d'études en particulier, celui des rapports entre l'État et les groupes et celui de l'administration publique.

Les rapports entre l'État et les groupes

Les débats sur la nouvelle gouvernance occupent dorénavant une place de choix dans l'étude des rapports entre l'État et les groupes²⁶. Les travaux portent sur les facteurs ayant présidé à son avènement tout comme ils s'intéressent à son effet sur la représentation politique des intérêts de la société civile.

À titre d'exemple, en 1998, dans son étude, *Les effets des transformations du gouvernement sur le programme des langues officielles*, le Commissariat aux langues officielles constatait que les nouvelles pratiques de gouvernance de l'appareil fédéral comme la dévolution, les partenariats ou la privatisation avaient été mises en œuvre dans un contexte de compressions budgétaires et de désengagement de l'État²⁷. Ces nouveaux mécanismes étaient présentés comme

²³ Henrard Kristin, « 'Participation', 'Representation' and 'Autonomy' in the Lund Recommendations and its Reflections in the Supervision of the FNCM and Several Human Rights Conventions », *International Journal on Minority and Group Rights*, vol. 12, n^{os} 2-3, 2005, p. 133-168.

²⁴ *Plan d'action pour les langues officielles*, article 36, Responsabilités et mécanismes d'appui.

²⁵ *Plan d'action pour les langues officielles*, article 17.

²⁶ Pour une synthèse du débat voir Susan Phillips, « Interest Groups, Social Movements, and the Voluntary Sector: En Route to Reducing the Democratic Deficit », dans *Canadian Politics*, sous la dir. de James Bickerton et A. Gagnon, Peterborough, Broadview Press, 2004, p. 323-248.

²⁷ Plusieurs auteurs adhèrent à cette représentation des effets de la gouvernance sur la société civile : Bryan Mitchell Evans et John Shields, « The Third-Sector: Neo-Liberal Restructuring, Governance, and the Remaking of State-Civil Society Relationships », *Policy Matters*, Toronto, Centre of Excellence for Research on Immigration and Settlement – Toronto, n^o 18, 2005, p. 1-10; Tanya Basok, « The Voluntary Sector and the Depoliticization of Civil Society :

une des causes de l'érosion des droits linguistiques. Ils étaient aussi perçus comme étant encore insuffisamment efficaces pour favoriser le développement des communautés. En outre, en 2001, une première étude avait permis d'établir que la gouvernance des minorités de langue officielle au Canada n'était pas très efficace et que la relation entre le gouvernement et les communautés s'était substantiellement bureaucratisée²⁸.

Malgré la recherche d'économie d'échelle, d'autres considèrent néanmoins que la nouvelle gouvernance a permis un changement de paradigme favorable à de meilleurs résultats²⁹. Pensons, à titre d'exemple, à l'économie sociale tout comme à l'avènement de nouvelles formes de gouvernance communautaire comme le Centre Holland, mis sur pied en 1991 pour offrir des services sociaux et de santé à la population anglophone de la ville de Québec³⁰.

Plusieurs reconnaissent aussi que la nouvelle gouvernance a permis aux groupes de gagner en légitimité³¹. Signée en 1995, l'entente sur le Secrétariat à l'action communautaire autonome du Québec constitue un cas de figure d'une reconnaissance institutionnelle du mouvement communautaire³².

Par contre, dans la plupart des cas, cette reconnaissance du rôle des groupes dans la gouvernance a été limitée à des exigences de consultations plus qu'à leur intégration réelle au processus de formulation des politiques. Mentionnons, à titre d'exemple, l'engagement qu'a pris le gouvernement fédéral de consulter les minorités dans le cadre de sa nouvelle *Politique sur les différents modes de prestation des services* adoptée en 2002 par le Conseil du Trésor. Johnson et Fontaine ont critiqué la pertinence de ces consultations en vue de prendre en compte les préoccupations des communautés³³. Ils se demandent notamment ce que les besoins et les intérêts des minorités de langue officielle peuvent bien signifier aux yeux du gouvernement³⁴.

Implications for Social Justice », *Revue internationale d'études canadiennes*, n° 28, 2004, p. 113-132; Miriam Smith, *A Civil Society? Collective Actors in Canadian Political Life*, Peterborough, Broadview Press, 2005; et Mark Goldenberg, *L'innovation sociale au Canada. Comment le secteur à but non lucratif sert les Canadiens... et comment il peut mieux les servir*, Ottawa, Réseaux canadiens de recherche en politiques publiques, 2004.

²⁸ Linda Cardinal et Marie-Ève Hudon, *La gouvernance des minorités de langue officielle au Canada. Une étude préliminaire*, Ottawa, Commissariat aux langues officielles, 2001, 84 p.

²⁹ Gilles Paquet, *Gouvernance : une invitation à la subversion*, Montréal, Liber, 2005.

³⁰ Sur l'économie sociale, voir Margaret Mendell, « La gouvernance en tant que manière de voir : le paradigme de l'apprentissage collectif », dans Linda Cardinal et Caroline Andrew, *La démocratie à l'épreuve de la gouvernance*, Ottawa, Les Presses de l'Université d'Ottawa, 2001, p. 195-203. Pour plus de détails au sujet du Centre Holland, voir www.hollandcentre.ca.

³¹ Pierre Hamel, Louis Maheu et Jean-Guy Vaillancourt, « Repenser les défis institutionnels de l'action collective », dans *Politique et Sociétés*, vol. 19, n° 1, 2000, p. 3-25; John Loughlin, *op cit*.

³² Rachel Laforest et Susan Phillips, « Repenser les relations entre gouvernement et secteur bénévole : à la croisée des chemins au Canada et au Québec », *Politique et Sociétés*, vol. 20, n°s 2-3, 2001, p. 57.

³³ Marc Johnson et Yvon Fontaine, « Transformations gouvernementales et langues officielles », dans Jean-Pierre Wallot (dir.), *La gouvernance linguistique : le Canada en perspective*, Ottawa, Les Presses de l'Université d'Ottawa, 2005, p. 181.

³⁴ *Ibid.*

D'autres considèrent néanmoins que les exercices de consultation donnent la possibilité aux acteurs de s'insérer dans les débats sur l'élaboration des politiques³⁵. Ils peuvent ainsi profiter de l'occasion pour évaluer leurs actions.

Les auteurs notent aussi la tendance du gouvernement canadien à entrer habituellement en rapport avec certains groupes plutôt qu'avec la société civile dans son ensemble. Dans une étude sur les défis de la diversité raciale au Canada, Li considère que « l'État forge le cadre politique dans lequel les gouvernements s'occuperont des demandes et des aspirations des minorités raciales³⁶. » Selon lui, il est plus facile pour le gouvernement « de communiquer avec un petit nombre d'individus et d'obtenir leur appui que de recourir aux points de vue divergents de toute une communauté. [...] » Et d'ajouter, cela crée « l'impression d'une participation démocratique à l'élaboration des politiques³⁷. » Comme l'expliquent également Cardinal et Cox, les gouvernements ont souvent tendance à reconnaître des interlocuteurs « parce qu'ils ont toujours été là³⁸ ».

Enfin, des études récentes ont souligné l'importance de prendre en compte le savoir communautaire au sein des initiatives de gouvernance au lieu de faire reposer la gestion par résultats uniquement sur un savoir spécialisé³⁹. Il importe de plus en plus de faire valider les expériences ou les savoirs des acteurs communautaires car ils jouent aussi un rôle important dans la mobilisation de la société civile⁴⁰.

L'étude de la fonction publique canadienne

L'étude des initiatives de gouvernance horizontale ou partagée au sein de la fonction publique canadienne constitue la prérogative des spécialistes de l'administration publique. Les travaux dans ce domaine portent sur la théorie de la gouvernance, l'interaction entre les traditions étatiques existantes et l'horizontalité et les freins à sa réalisation.

³⁵ Rachel Laforest, « La consultation publique et les formes d'action collective », *Politique et Sociétés*, vol. 19, n° 1, 2000, p. 27-48.

³⁶ Peter S. Li, « Les minorités visibles dans la société canadienne : les défis de la diversité raciale », dans Danielle Juteau, *La différenciation sociale : modèles et processus*, Montréal, Les Presses de l'Université de Montréal, 2003, p. 142.

³⁷ *Ibid.*

³⁸ Linda Cardinal et Rachel Cox, *La gouvernance des langues officielles au Canada et ses effets sur les femmes et les groupes de femmes francophones en milieu minoritaire : optimiser un potentiel rassembleur*, Ottawa, Coalition nationale des femmes francophones, août 2005, 53 p. Ce débat est aussi très important au sein des Premières nations. Voir Terry Wotherspoon, « Les Autochtones, les politiques sociale et la différenciation sociale au Canada », dans Danielle Juteau, *La différenciation sociale : modèles et processus*, *Op. cit.*, p. 155-204.

³⁹ Rachel Laforest et Michael Orsini, « Savoir, pouvoir et pragmatisme : l'expertise au service de l'action sociale », *Lien social et politique*, n° 50, 2003, p. 135-145.

⁴⁰ Rachel Laforest et Michael Orsini, « Evidence Based Engagement in the Voluntary Sector : Lessons from Canada », *Social Policy and Administration*, vol. 59, n° 5, 2005, p. 481-497. Pour des comparaisons internationales, voir Daniel Béland et Jean Philippe Viriot Durandel, « L'expertise comme pouvoir : le cas des organisations de retraités en France et aux États-Unis », *Lien social et politique*, n° 50, 2003, p. 105-123 ; Yves Lochard et Maud Simonet-Cusset, « Entre science et politique : les politiques du savoir dans le monde associatif », n° 50, 2003, p. 127-134.

Les théories de la Nouvelle gestion publique, le mouvement de la Qualité totale et la théorie des choix publics font partie de ces courants qui ont contribué largement à la conceptualisation de la nouvelle gouvernance⁴¹.

L'interaction entre les mécanismes d'horizontalité et les différentes traditions étatiques s'avère aussi un enjeu fondamental pour comprendre la nature des initiatives en cours. Entre autres, Guy Peters considère que la tradition de Westminster au Canada résiste à l'horizontalité⁴². Pour leur part, Bakvis et Juillet ont établi qu'au niveau fédéral, la gouvernance horizontale est moins reconnue aux échelons élevés de l'administration publique qu'aux échelons où les fonctionnaires sont en contacts plus fréquents avec les groupes. Ils ont aussi souligné que les mandats horizontaux étaient souvent conçus comme un supplément aux fonctions « réelles » des fonctionnaires et que les mécanismes d'évaluation de la performance y portaient peu ou pas attention.

Bakvis et Juillet ont également montré qu'une rotation trop grande des individus dans les mécanismes de concertation pouvait engendrer une perte de mémoire collective et l'effritement de la confiance nécessaire au succès des initiatives de gouvernance.

En somme, ces barrières constituent un défi pour la fonction publique et mettent à l'épreuve sa capacité d'innover et de se donner des moyens facilitant les changements de culture. L'intégration des communautés à une telle structure constitue certainement un test à l'idéal de rapports plus souples et moins hiérarchiques que suggère notre définition de l'horizontalité. C'est notamment ce qu'a observé Susan Phillips, dans son analyse du secteur bénévole. Selon elle, les mécanismes de participation des groupes sont souvent sous-estimés au sein du gouvernement et les acteurs communautaires sont particulièrement dépourvus de ressources afin d'y participer pleinement⁴³.

2.4 La gouvernance et le développement des communautés : cadre d'analyse

Les leçons des dernières années permettent d'identifier des éléments récurrents pour le succès ou l'efficacité de la gouvernance horizontale ou partagée. Dans un premier temps, les débats sur les rapports entre l'État et la société civile montrent que l'on ne peut faire fi des questions de représentativité et de diversité. Le choix d'un partenaire ou d'un représentant communautaire a un effet sur la cohésion sociale. Il faut s'assurer que les personnes ou les groupes qui participent à l'horizontalité soient respectés ou bien intégrés au réseau associatif de la communauté pour être en mesure de bien représenter la diversité des points de vues et témoigner des consensus qui y règne.

⁴¹ Christian Rouillard, Éric Montpetit, Isabelle Fortier, Alain-G. Gagnon, *La réingénierie de l'État*, Québec, Les Presses de l'Université Laval, 2005, voir le chapitre 2.

⁴² B. Guy Peters et Donald Savoie (dir.), *La gouvernance au XXI^e siècle : revitaliser la fonction publique*, Ottawa et Québec, Centre canadien de gestion et les Presses de l'Université Laval, 2001 ; Paquet, Gilles, « Gouvernance distribuée et habitus centralisateur », *Mémoire de la Société royale du Canada*, sixième série, tome VI, 1995, p. 93-107.

⁴³ Susan D. Phillips, « From Charity to Clarity: Reinventing Federal Government-Voluntary Sector Relationships », dans Leslie Pal (dir.), *How Ottawa Spends 2001-2002: Power in Transition*, Toronto, Oxford University Press, 2002, p. 145-176.

Dans un deuxième temps, les études en administration publique révèlent que la gouvernance horizontale doit comprendre des personnes capables d'assurer le leadership gouvernemental nécessaire à son succès. Ces personnes doivent venir d'échelons supérieurs au sein de la fonction publique notamment en raison de la tradition verticale d'imputabilité du système canadien.

Dans un troisième temps, la coordination d'une activité horizontale exige la mise en commun des expertises et des savoirs plutôt qu'un fonctionnement en vase clos. Tous les acteurs doivent pouvoir jouer un rôle essentiel à l'initiative de gouvernance incluant ceux des milieux communautaires. Les mécanismes choisis doivent aussi être valorisés, c'est-à-dire bien financés afin de permettre le dialogue entre les acteurs, la confiance et maintenir leur niveau d'engagement pour que l'horizontalité devienne une façon de voir et de travailler qui aille de soi.

Le tableau 1 (ci-dessous) dresse un inventaire des éléments de base que nous avons identifié en vue de la réalisation d'une initiative de gouvernance partagée. Nous avons proposé 4 indicateurs principaux : du leadership; une mise en commun des expertises, des savoirs et des objectifs; une structure de coordination; et du financement.

Nous avons identifié 4 mécanismes en vue de concrétiser la relation de gouvernance partagée : un mandat horizontal clair et un processus démocratique pour le choix des acteurs communautaires; un plan d'action; une stratégie d'information; une stratégie de recherche et de diffusion des résultats ; des occasions d'apprentissage afin d'échanger des bonnes pratiques, d'évaluer le processus et les résultats; et un secrétariat accompagné d'un financement continu de la concertation.

Ainsi, nous avons établi qu'une initiative de gouvernance partagée doit servir à réaliser un « partenariat ». Idéalement, ce partenariat comprend des acteurs représentatifs qui prennent ensemble des décisions sur des objectifs communs. Par « représentatifs », nous entendons que les acteurs gouvernementaux seront d'un échelon élevé et auront un mandat horizontal clair de la part de leurs supérieurs. Pour leur part, les acteurs communautaires seront ancrés dans leur milieu et choisis démocratiquement afin de représenter la société civile.

Le partenariat est aussi fondé sur la reconnaissance du besoin d'un partage des connaissances. L'accès au savoir sous toutes ses formes vise à habilitier les acteurs individuellement et collectivement.

Le partenariat nécessite la mise en place d'un secrétariat et d'un financement continu. Cela crée un dynamisme favorable au développement d'une relation de confiance entre les acteurs et de la mémoire institutionnelle ou collective.

Ces éléments combinés constituent des points de repère importants pour analyser la gouvernance partagée dans le domaine du développement des communautés. Il s'agit, bien sûr, d'un idéal type.

Par ailleurs, la gouvernance partagée ne constitue pas le seul lieu d'intervention des acteurs. Il faut aussi combiner celle-ci avec l'action politique comme le lobbying, le réseautage et la politisation des enjeux liés aux langues officielles. L'action politique permet ainsi aux

communautés de se donner une identité collective, de formuler leurs revendications et de poursuivre leurs débats. La combinaison de l'activité revendicatrice des groupes et de leur rôle au sein des mécanismes de gouvernance constitue un tout. Une activité de gouvernance peut aussi bien être liée à des événements ou encore découler de pressions politiques comme elle peut être le résultat d'un choix autonome de la part des acteurs.

Tableau 1 : Éléments de base pour une initiative de gouvernance partagée⁴⁴

Aspects de la gouvernance partagée	Indicateurs	Mécanismes	Résultats
Partage du pouvoir	Degré de reconnaissance du besoin d'un leadership politique, gouvernemental et communautaire.	Un mandat horizontal clair et un processus démocratique pour le choix des acteurs communautaires.	Partenariat ou présence d'un réseau d'acteurs représentatif.
Partage des connaissances	Degré de reconnaissance du besoin de mettre en commun les expertises, les expériences et les savoirs des acteurs et de les utiliser.	Plan d'action commun qui identifie les résultats à court, moyen et long terme ; stratégie de distribution de l'information; stratégie de diffusion de la recherche et des résultats; séances d'apprentissage.	Habilitation individuelle et collective ou établissement d'une relation de confiance entre les acteurs et évaluation continue des progrès accomplis.
Partage des ressources	Degré de reconnaissance du besoin de ressources humaines et ressources financières.	Secrétariat, financement continu et adéquat.	Dynamisme par la constitution d'une mémoire collective, l'établissement de relations durables entre les acteurs et des résultats durables.

⁴⁴ Voir aussi le *Guide d'accompagnement – L'élaboration des cadres de gestion et de responsabilité axés sur les résultats pour les initiatives horizontales* à l'adresse électronique suivante : http://www.tbs-sct.gc.ca/eval/tools_outils/comp-acc03_f.asp#s2.

3. LES PRINCIPALES PRATIQUES DE GOUVERNANCE PARTAGÉE DANS LE DOMAINE DU DÉVELOPPEMENT DES COMMUNAUTÉS

Ce chapitre propose un inventaire des principales pratiques de gouvernance partagée dans le domaine du développement et de l'épanouissement des communautés. Nous avons identifié trois périodes charnières qui correspondent à autant de moments dans la mise en place de nouveaux mécanismes horizontaux de gouvernance, soit de 1981 à 1993; de 1994 à 2002; et de 2003 à 2005.

La première période est caractérisée par la réalisation d'initiatives de gouvernance en lien avec les débats constitutionnels de l'époque et la réforme de la *Loi sur les langues officielles*. La deuxième voit le jour dans un contexte de rationalisation des programmes gouvernementaux incluant les programmes d'aide aux communautés. La troisième période est caractérisée par l'engagement du gouvernement envers l'intégration des communautés à la formulation des politiques dans le domaine des langues officielles.

3.1 De 1981 à 1993

Avant la refonte de la *Loi sur les langues officielles* en 1988, la création d'instances de partenariat entre les communautés de langue officielle et le gouvernement fédéral est l'exception et non la règle. En 1981, le gouvernement canadien met sur pied le Projet national de l'administration de la justice dans les deux langues officielles dont l'objectif initial est de « développer les outils nécessaires pour améliorer l'administration de la justice dans les deux langues officielles⁴⁵ ».

En 1988, le Secrétariat d'État (aujourd'hui Patrimoine canadien) annonce que le PAJLO est renouvelé sur une base permanente avec les autres programmes de promotion des langues officielles. Cela se traduit par une augmentation importante de son financement⁴⁶.

Toutefois, les premières instances formelles de gouvernance horizontale découlant de la Partie VII de la *Loi sur les langues officielles* sont les ententes Canada-communautés. La première est signée avec la communauté fransaskoise en 1988 (annexe 2) et avec les communautés des autres provinces en 1995⁴⁷.

En 1991, des fonctionnaires provinciaux et territoriaux chargés des dossiers francophones mettent sur pied le réseau des Responsables gouvernementaux des affaires francophones. Le Québec participe occasionnellement à ses rencontres pendant les années 1990 et prend une part plus active au réseau depuis 2003. Le réseau accueille aussi une représentante du bureau des langues officielles au Conseil privé.

⁴⁵ Réjean Patry, Coordonnateur national, *Bilan du programme national de l'administration de la justice dans les deux langues officielles*, 1987-1988, Ottawa, 22 avril 1988, PAJLO.

⁴⁶ Association des juristes d'expression française de l'Ontario, *L'Expression*, juin 1988.

⁴⁷ Une deuxième génération d'ententes voit le jour en 2001. Une troisième série est prévue sauf qu'elles seront dorénavant désignées comme des « accords de collaboration » fortement inspirés de l'initiative du secteur bénévole.

En 1993, le gouvernement restructure cinq ministères pour créer le ministère du Patrimoine canadien. Ce sont le Secrétariat d'État, le ministère de l'Environnement, le ministère de la Santé nationale et du Bien-être social, le ministère du Multiculturalisme et de la Citoyenneté et le ministère des Communications. En outre, cette restructuration a pour effet de confier la tâche au nouveau ministère de susciter et de coordonner l'action du gouvernement fédéral en matière des langues officielles, une obligation qui date de 1988 et qui était jusque là la responsabilité du Secrétariat d'État.

3.2 De 1994 à 2002

Parmi les innovations de cette période, mentionnons, qu'en 1994, un réseau de coordonnateurs nationaux et de personnes-ressources dans 27 ministères et organismes fédéraux en région est mis sur pied. La publication d'un cadre de responsabilisation pour la mise en œuvre des articles 41 et 42 de la *Loi sur les langues officielles* crée l'obligation pour les ministères et les organismes clés de produire un plan d'action. Les premiers plans d'action des ministères et des organismes clés sont remis en 1995 au ministère du Patrimoine canadien qui, pour sa part, met l'accent sur la culture, l'éducation, le développement économique, le développement communautaire et la technologie de l'information.

Le cadre amène aussi certaines agences et ministères à explorer de nouvelles formes de consultation et de partenariat avec les communautés. En outre, au mois d'août 1994, le ministère du Patrimoine canadien met sur pied un comité d'orientation composé de huit représentants des communautés minoritaires de langue officielle et de sept hauts fonctionnaires des ministères et organismes désignés par le Cabinet.

Au mois de novembre 1999, le Comité des sous-ministres des langues officielles (CSMLO) est créé. Le comité est présidé par le sous-ministre des Affaires intergouvernementales. Depuis 2000, le CSMLO est doté d'un secrétariat permanent et doit assumer un rôle de leadership intégré au plus haut niveau de l'appareil gouvernemental canadien. Ses secteurs prioritaires sont le bilinguisme institutionnel, la promotion de la dualité linguistique et le développement des communautés.

En juin 2000, le ministère du Patrimoine canadien lance un programme de Partenariat interministériel avec les communautés de langue officielle (PICLO). L'initiative a pour objectif d'amener les institutions fédérales à établir et renforcer la coopération avec les communautés. Au cours de ses quatre premières années d'existence, le PICLO a donné lieu à 15 protocoles d'entente conclus avec 14 ministères fédéraux.

Enfin, toujours en 2002, le gouvernement fédéral consigne des exigences de consultation des communautés dans certaines dispositions sur la consultation de la *Politique sur les différents modes de prestation de services* adoptée par le Conseil du Trésor.

Parallèlement à ce repositionnement stratégique des instances gouvernementales de coordination, le secteur de la santé s'est avéré être un précurseur d'initiatives en gouvernance horizontale en langues officielles. En 1999, le ministère du Patrimoine canadien appui un projet-pilote de formation de professionnels (1999-2003), le Consortium national de formation en santé (CNFS). En 2001, les travaux du CNFS ainsi que ceux du Comité consultatif des communautés

francophones en situation minoritaire mènent au développement d'un Consortium de transition qui présente, en juillet 2002, un projet de formation et de recherche à Santé Canada.

De son côté, Santé Canada crée, en 2000, deux comités consultatifs des communautés francophones et anglophones en situation minoritaire. Ces comités réunissent des représentants des communautés, des professionnels, des gestionnaires et des fonctionnaires fédéraux et provinciaux afin d'offrir des conseils au ministre de la Santé sur les priorités des communautés⁴⁸.

De concert avec le gouvernement fédéral, les communautés francophones créent, en 2002, la Société santé en français. La même année, le Conseil Communauté en santé du Manitoba et le Réseau pour les services en santé en français de la Nouvelle Écosse sont les deux premiers réseaux à s'affilier à Société santé en français.

3.3 Depuis 2003

En 2003, la publication d'un *Plan d'action pour les langues officielles* renouvelle l'engagement du gouvernement canadien à l'égard des langues officielles et veut favoriser une action concertée de l'ensemble des ministères fédéraux. Il comporte un cadre d'imputabilité et précise les responsabilités des ministères et des organismes. Le *Plan d'action* s'articule principalement sur trois axes : l'éducation, le développement des communautés et la fonction publique fédérale. Il comprend aussi l'obligation de consulter les communautés.

Depuis le *Plan d'action pour les langues officielles*, les initiatives de rapprochements entre le gouvernement et les communautés se sont multipliées dans une foule de secteurs.

Justice

En plus des initiatives de gouvernance horizontale déjà existantes, au mois de février 2004, le ministère de la Justice du Canada crée un Comité consultatif – Justice en langues officielles dont l'objectif est d'assurer le lien entre les intervenants des milieux juridiques, les communautés minoritaires de langue officielle et le ministère de la Justice. Deux sous-comités consultatifs pour chaque groupe linguistique viennent appuyer les travaux du Comité consultatif – Justice en langues officielles. Un Groupe de travail fédéral-provincial-territorial sur l'accès à la justice dans les deux langues officielles voir aussi le jour (annexe 3).

Développement économique

Dès 1993, plusieurs mécanismes de gouvernance horizontale ont été mis sur pied dans le domaine du développement économique (annexe 4). Au mois de mars 2005, la ministre d'État au Développement des ressources humaines et le ministre responsable des Langues officielles annonçaient la création d'un nouveau *Fonds d'habilitation* afin d'appuyer l'*Initiative de partenariat en développement économique communautaire pour les minorités de langues officielles*. Le programme est assuré par Ressources humaines et Développement des compétences Canada. Le fonds a été créé pour offrir un « soutien horizontal de longue durée »

⁴⁸Commissariat aux langues officielles, *Rapport annuel, édition spéciale 35^e anniversaire, 1969-2004*, volume 1, Ottawa, Ministre des Travaux publics et des Services gouvernementaux Canada, 2005, p. 106.

aux communautés minoritaires francophones et anglophone. Le fonds vient appuyer le travail de deux comités nationaux en développement économique, le Comité national de développement économique et d'employabilité et le Comité national de développement pour la communauté minoritaire anglophone. De plus, depuis le début de l'année 2005, les deux comités nationaux relèvent de la Direction générale des langues officielles du Bureau du Conseil privé⁴⁹.

Santé

Dès 2000, des réseaux de services de santé dans les communautés se mettent en branle (annexe 5). Toutefois, ce domaine est particulièrement privilégié depuis la publication du *Plan d'action pour les langues officielles*. Ainsi, en 2004, le ministre de la Santé a confirmé l'appui du gouvernement fédéral au Consortium national de formation en santé (CNFS) afin d'accroître le nombre de professionnels de santé en français. En 2005, Santé Canada finançait la mise sur pied du *McGill Project for the Training and Retention of Professionals*.

Entre 2003 et 2005, le nombre de réseaux de santé en français a augmenté de façon significative. Dix réseaux ont été créés en 2003, trois en 2004 et quatre en 2005. Au total, 19 réseaux de santé sont affiliés à la Société santé en français.

Immigration

En 2002, le ministère fédéral de la Citoyenneté et de l'Immigration crée le Comité directeur Citoyenneté et Immigration Canada – Communautés francophones en situation minoritaire dont le mandat est « de faciliter le recrutement, la sélection, l'accueil et l'intégration des nouveaux arrivants au sein des communautés francophones et situation minoritaire, en collaboration avec les divers intervenants des communautés, des gouvernements et du secteur privé⁵⁰. » Le secrétariat de la partie communautaire du comité est assuré par la FCFA. Le comité est composé de neuf représentants des communautés et de dix représentants de Citoyenneté et Immigration Canada. Des représentants des gouvernements provinciaux et territoriaux ainsi que d'autres ministères fédéraux et du Commissariat aux langues officielles agissent en tant qu'observateurs (annexe 6).

La mise sur pied du Comité directeur Citoyenneté et Immigration Canada – Communautés francophones a amené la création de mécanismes d'envergure provinciale ou territoriale. Ces mécanismes sont des partenariats entre les communautés francophones et les différents ministères fédéraux, provinciaux et les organismes intervenant en immigration. Ils tiennent compte des priorités d'action établies par le comité directeur national. Des sous-comités directeurs ont aussi été créés en Alberta, en Ontario et au Manitoba en 2003.

Alphabétisation et petite enfance

Depuis le *Plan d'action pour les langues officielles*, l'on assiste à la mise sur pied de plusieurs initiatives horizontales réunissant divers ministères. En 2004, une Table

⁴⁹ Patrimoine canadien, *Bulletin 41-42, Langues officielles*, vol. 11, n° 2, 2005, p. 3.

⁵⁰ www.cic.gc.ca/francais/nouvelles/04/0405-f.html.

interministérielle en alphabétisation familiale et un Comité consultatif de recherche sur l'éveil à l'écrit et l'alphabétisation familiale en français voient le jour (annexe 7).

Par ailleurs, au mois de janvier 2005, la Fédération canadienne pour l'alphabétisation en français (FCAF), qui regroupe plus de 300 organismes provinciaux et territoriaux d'alphabétisation en français à travers le Canada, crée le Réseau d'experts en alphabétisation familiale. Ce réseau lutte contre l'analphabétisme et contre l'assimilation des francophones.

Dans le domaine de la petite enfance, une Table ronde interministérielle sur le développement de la petite enfance est créée en 2005 par la Direction de la concertation interministérielle de Patrimoine canadien. Elle réunit des représentants d'autres ministères et organismes fédéraux, dont Développement social Canada, l'Agence de santé publique du Canada et le Secrétariat national à l'alphabétisation. On s'attend à ce qu'une prochaine étape inclue les communautés.

Les arts et la culture

Dès 1998, le domaine des arts et de la culture signe une Entente multipartite entre le Conseil des Arts du Canada, le Centre national des Arts, la FCCF et le ministère du Patrimoine canadien. Cette entente a été renouvelée en 2002 avec l'ajout de la Société Radio-Canada et l'Office national du film (annexe 8).

Créé en novembre 2002, un Comité de concertation Patrimoine canadien/Communautés francophones et acadiennes regroupe des représentants du ministère du Patrimoine canadien et des communautés et des intervenants des secteurs du multiculturalisme, de l'éducation, de la culture, des médias et de la jeunesse.

Du côté anglophone, le Comité de concertation Patrimoine canadien – communautés anglophones du Canada a été créé en 2004. Par l'intermédiaire du PICLO, une collaboration entre Patrimoine canadien et le Conseil des Arts a mené à la création du Réseau *English Language Arts Network* (ELAN) en 2004.

3.4 Bilan de la situation

Sans prétendre à aucune exhaustivité, notre inventaire des principales pratiques de gouvernance horizontale laisse apparaître deux mouvements importants dans son évolution⁵¹. Dans un premier temps, les mécanismes de gouvernance qui sont mis en place dans le domaine du développement sont principalement le fait de comités gouvernementaux comme le Réseau des responsables gouvernementaux des affaires francophones, le réseau des coordonnateurs de l'article 41 et 42, ou encore le Comité des sous-ministres dans les langues officielles (annexe 9). En 2001, le rôle de coordination des langues officielles dévolu au ministre des Affaires intergouvernementales et Président du Conseil privé s'inscrit dans le prolongement de ces initiatives.

⁵¹ Les domaines de l'éducation et des guichets uniques ne sont pas traités dans cette étude.

La mise sur pied de ces différentes instances n'est pas sans lien avec les obligations du gouvernement découlant de la Partie VII de la *Loi sur les langues officielles* sur le développement des communautés. De façon concomitante, en 1994, le gouvernement choisi d'inviter des communautés à faire partie d'un comité de Patrimoine canadien. À la même époque, la signature des ententes Canada-communautés mobilise les principaux organismes des communautés. Toutefois, les initiatives de consultation et d'intégration des communautés demeurent peu développées. Seul le domaine économique se présente comme un lieu d'expérimentation de la nouvelle gouvernance.

Dans un deuxième temps, on assiste à un début de concertation dans le domaine de la santé qui mène à la création de nouveaux réseaux dont le Consortium national de formation en santé. Enfin, depuis 2003, les organismes porte-parole des communautés sont de plus en plus mobilisés pour participer à différentes instances de consultation. Le nombre de comités auxquels ils sont invités à siéger se multiplie. Au total, nous avons répertorié plus de soixante-dix comités et réseaux (annexes 10 et 11). De 2 initiatives en 1983 nous passons à 19 en 1997, à 35 en 2001, à 43 en 2002 et à 74 en 2005.

Enfin, nous constatons que l'horizontalité ou la gouvernance partagée repose principalement sur des mécanismes de collaboration et de consultation. La majorité des mécanismes comprennent une représentation partagée entre les acteurs gouvernementaux et communautaires. Il existe aussi des mécanismes qui visent uniquement les fonctionnaires et d'autres qui sont réservés aux acteurs communautaires (annexe 12).

Parmi les mécanismes les plus novateurs, mentionnons ceux qui incluent les provinces et les territoires en plus des acteurs communautaires. Le Réseau des responsables gouvernementaux des affaires francophones joue un rôle de plus en plus important dans le développement des communautés. Le Groupe de travail fédéral-provincial-territorial sur l'accès à la justice dans les langues officielles ainsi que les représentants des provinces dans les domaines de la santé et de l'immigration jouent un rôle essentiel pour l'avenir des relations intergouvernementales dans le domaine des langues officielles.

En somme, d'une période à l'autre, l'effet principal de la gouvernance a été de réunir des acteurs des gouvernements fédéral, provinciaux et territoriaux ainsi que des porte-parole des communautés. Chaque période est aussi caractérisée par un engagement toujours plus clair de la part du gouvernement envers les communautés qui se concrétise, entre autres sous la forme de nouvelles structures d'imputabilité horizontales. Ainsi, s'élaborent les bases d'une coordination plus importante des langues officielles au sein de l'appareil gouvernemental et entre le gouvernement et les communautés. Le développement de rapports plus étroits entre les acteurs des deux ordres de gouvernements responsables des langues officielles et certains organismes communautaires est aussi une des retombées les plus intéressante de la nouvelle gouvernance.

Toutefois, comme nous le verrons au prochain chapitre, la planification du développement des communautés s'effectue de plus en plus par l'intermédiaire des mécanismes de gouvernance partagée. Il importe donc de comprendre les leçons que tirent les acteurs de leur expérience des dernières années au sein de ces mécanismes afin d'en approfondir la signification pour l'avenir des communautés.

4. PERCEPTIONS DES ACTEURS ET LEÇONS APPRIS

Ce chapitre étudie l'expérience de 32 acteurs (gouvernementaux et communautaires) associés de près ou de loin à des initiatives de gouvernance partagée dans le domaine du développement des communautés. Nous avons rencontré des personnes qui ont des expertises dans les secteurs du développement économique, de l'immigration, de la justice et de la santé. Nous avons aussi interviewé des acteurs gouvernementaux et communautaires qui ont une approche d'ensemble du développement des communautés ainsi que des spécialistes de la gouvernance de l'extérieur du milieu des langues officielles.

Les entretiens ont porté sur un ensemble de questions visant à nous donner une représentation globale de l'expérience des acteurs au sein des mécanismes de gouvernance partagée et leurs perceptions de la situation. En outre, les entretiens ont porté sur le leadership nécessaire de la part des acteurs afin de faire fonctionner la gouvernance partagée. Nous avons aussi invité les acteurs à nous parler de leur rendement ou performance au sein des mécanismes de gouvernance partagée. Nous leur avons demandé de nous indiquer les barrières au fonctionnement de ces mécanismes et de nous faire part de leurs besoins ou pistes à explorer afin d'en améliorer le fonctionnement ou l'efficacité.

Nous avons organisé les données en fonction des différents éléments que nous avons identifié pour réaliser une initiative de gouvernance partagée. Nous les avons regroupé en trois grandes catégories : le partage du pouvoir; le partage des connaissances; et le partage des ressources.

Le portait que nous avons tracé demeure nécessairement général. Le temps que nous avons pour réaliser la recherche étant limité, nos analyses visent surtout à inviter à la réflexion.

4.1 Le partage du pouvoir : leadership, mandat, représentation et partenariat

Le leadership

Selon Bakvis et Juillet, la nouvelle gouvernance exige un leadership de la part des acteurs des échelons les plus élevés de la fonction publique afin d'en assurer le succès et le dynamisme. Nos entretiens auprès des acteurs gouvernementaux révèlent en effet que les mécanismes de gouvernance partagée n'ont d'intérêt que s'ils sont constitués de personnes oeuvrant dans les échelons élevés de l'appareil gouvernemental. Que ce soit au sein d'un ministère, entre plusieurs ministères ou encore entre plusieurs ordres de gouvernements, une majorité d'acteurs gouvernementaux nous indique qu'il vaut la peine de travailler à l'avancement des langues officielles seulement si ce sont « les bonnes personnes sont assises autour de la table, » c'est-à-dire que si des sous-ministres ou sous-ministres adjoints sont présents aux réunions.

De plus, comme l'explique un fonctionnaire, « le supérieur doit absolument être impliqué dans la programmation pour que les retombées soit réelles. Il doit maintenir le niveau d'engagement nécessaire pour que les langues officielles soient intégrées à la formulation des politiques au point de départ plutôt qu'en plein parcours. »

L'on nous confie aussi que le sous-ministre ou le sous-ministre adjoint qui participe à un comité en langues officielles ne doit surtout pas déléguer la tâche de le représenter à la personne qui l'accompagne car il y aura automatiquement une baisse d'intérêt pour le dossier. Qui plus est, le temps consacré à l'horizontalité ne sera pas toujours jugé par très utile par les fonctionnaires s'ils n'ont aucun pouvoir de décision. Comme l'explique un autre fonctionnaire, « la présence d'un employé qui n'a jamais rencontré son sous-ministre a pour effet de freiner les choses. »

Néanmoins, les acteurs gouvernementaux reconnaissent le rôle clé de plusieurs fonctionnaires de haut niveau dans le dossier du développement économique, de l'immigration et de la santé. D'autres constatent également que des hauts fonctionnaires venant des provinces ont joué un rôle tout à fait remarquable dans le domaine de la justice. Plusieurs des acteurs gouvernementaux que nous avons rencontrés ont d'ailleurs parlé de leur engagement personnel envers les communautés. Ils sont débarqués dans les mécanismes de gouvernance par choix, parce qu'ils avaient un véritable intérêt pour la question des langues officielles.

Les acteurs rencontrés ont aussi tous indiqué que sans leadership politique, c'est-à-dire, sans la publication du *Plan d'action pour les langues officielles*, en 2003, il n'y aurait pas eu autant d'initiatives de gouvernance mise en place. Même si certains mécanismes existent depuis les années 1990, ils définissent tous un avant et un après 2003 pour le développement des communautés en raison dudit plan.

Par ailleurs, ils s'accordent tous pour dire que le leadership politique demeure essentiel au maintien du dynamisme gouvernemental. Plusieurs fonctionnaires ont notamment fait état du rôle que les élus peuvent jouer pour faire avancer le dossier des langues officielles dans leurs milieux.

Le leadership communautaire est également souligné par les acteurs gouvernementaux, en particulier ceux travaillant dans le domaine de la santé. En effet, la lutte qu'a menée la communauté franco-ontarienne pour préserver l'hôpital Montfort entre 1997 et 2001 a constitué un élément déclencheur majeur de l'engagement du gouvernement dans le secteur la santé.

Quant au domaine de l'immigration, dès la fin des années 1990, la FCFA a entamé une série de consultations sur l'avenir des communautés francophones. En 2001, elle demandait au ministère fédéral de la Citoyenneté et de l'Immigration de prendre en considération les besoins des communautés francophones lors de l'élaboration de son plan stratégique. Le Commissariat aux langues officielles a aussi joué un rôle de premier plan dans ce dossier et a contribué à l'inclusion des dispositions linguistiques dans la *Loi sur l'immigration et la protection des réfugiés* de 2002.

Dans le domaine de la justice, c'est surtout lorsque les associations de juristes ont reçu un financement adéquat qu'elles ont été en mesure de jouer un rôle de leader dans le domaine.

En somme, l'importance d'un leadership aux niveaux politique, gouvernemental et communautaire dans le domaine du développement n'est plus à démontrer. Les trois sont absolument nécessaires au maintien du dynamisme des différents acteurs engagés dans les initiatives de gouvernance. Par ailleurs, en partie en raison de son importance dans le débat identitaire canadien, le dossier des langues officielles exige une attention soutenue de la part du

gouvernement fédéral. Les acteurs politiques doivent exercer un leadership en tout temps afin de contrer la possibilité d'une perte d'intérêt pour la question au sein de l'appareil gouvernemental.

Les mandats

Bakvis et Juillet considèrent qu'il est important de donner des mandats horizontaux clairs aux ministres qui pilotent des initiatives de gouvernance. Ils considèrent cependant que la responsabilité d'une initiative de gouvernance doit revenir à une personne plutôt qu'à plusieurs. Cela permet de mieux raccrocher l'horizontalité à l'exigence d'imputabilité et de reddition des comptes.

Il serait exagéré d'affirmer que les ministères avec des responsabilités dans le domaine des langues officielles ont des mandats horizontaux afin de s'acquitter de leurs obligations que l'on pense au rôle de coordination que joue le ministère du Patrimoine canadien dans le domaine du développement ou encore à celui du Conseil privé. Ces derniers ont certes des mandats sauf que les acteurs sont majoritaires à reconnaître qu'il serait utile de les clarifier pour qu'ils répondent mieux aux exigences de l'horizontalité.

Étant donné l'importance de maintenir le dynamisme des acteurs gouvernementaux dans le domaine du développement, il serait aussi important d'investir le ministre des Langues officielles d'un mandat horizontal clair. En outre, certains acteurs communautaires considèrent que le ministre responsable des Langues officielles n'a pas suffisamment de pouvoir et de ressources financières afin de favoriser l'horizontalité.

À ce chapitre, nous constatons que les acteurs gouvernementaux et ceux qui viennent du milieu communautaire ne s'entendent pas toujours sur le pouvoir dévolu aux mécanismes de gouvernance partagée. En effet, qui dit mandat horizontal clair, ne dit pas nécessairement que le pouvoir sera davantage partagée entre les acteurs gouvernementaux et ceux qui représentent les communautés. À titre d'exemple, le Comité de gestion du PAJLO est un des seuls à constituer un mécanisme de prise de décision qui accueille un représentant des associations de juristes d'expression française de common law. Il existe aussi une structure de co-gestion dans le domaine du développement économique et deux comités jouent un rôle de conseiller auprès d'un ministre. Ce sont le Comité consultatif des communautés francophones en situation minoritaire et le Comité consultatif des communautés anglophones en situation minoritaire.

Les mécanismes de gouvernance partagée comme le Groupe de travail fédéral-provincial-territorial (f,p,t.) sur l'accès à la justice dans les deux langues officielles, qui n'est constitué que d'acteurs gouvernementaux, le Consortium national de formation en santé qui comprend uniquement des institutions d'enseignements postsecondaires, peuvent davantage fonctionner sur une base non hiérarchique tels que l'entendent les experts. Les acteurs qui s'y trouvent partagent généralement le même statut. Ils détiennent déjà un pouvoir du fait de leurs expertises.

Dans l'ensemble, les comités sont surtout des lieux d'échanges d'information et de discussion en vue de la planification du développement des communautés. Un survol de l'ensemble des mandats révèle que les initiatives de gouvernance partagée permettent aux acteurs d'informer, de faciliter, de collaborer et de réagir à ce qu'on veut bien leur mettre sous la dent.

Les décisions prises n'ont donc pas le même effet si le comité est habilité à conseiller un ministre ou s'il est constitué en une sorte de groupe *focus*.

Nos données révèlent que le pouvoir dévolu aux mécanismes de gouvernance dans le cadre des mandats est un enjeu important. Les acteurs communautaires que nous avons rencontrés considèrent tous que les comités devraient être décisionnels plutôt que consultatifs. Certains fonctionnaires considèrent que le système ne le permet pas. Pour d'autres, participer à un comité pour écouter les acteurs du milieu parler de leurs besoins et ne pas pouvoir prendre de décision par la suite peut cependant s'avérer une source d'insatisfaction.

La représentation

Nous avons vu que les écrits sur les effets de la gouvernance sur les rapports entre les groupes et l'État sont nombreux à expliquer que le gouvernement fonde son lien avec eux sur une compréhension limitée de la représentation. Les communautés ont eu à s'interroger sur leur représentativité comme en témoigne l'existence d'une réflexion très poussée sur la question dans certains milieux anglo-québécois⁵². On y fait une distinction importante entre « la communauté » qui serait de nature politique et les « groupes communautaires » qui interviennent dans plusieurs champs d'action. En ce sens, la communauté représentée dans les mécanismes de gouvernance l'est à travers des groupes qui ont des intérêts. Il doit donc y avoir une bonne communication entre les groupes et leur communauté afin de bien les représenter. Ils ont une exigence de démocratie qui a pour corollaire une préoccupation pour la diversité des expériences et des acteurs.

Nos données révèlent aussi que les acteurs gouvernementaux sont très préoccupés par la représentativité des acteurs communautaires. La question semble avoir beaucoup influencé les débats dans le secteur économique. Plusieurs des personnes qui ont été invitées à participer aux mécanismes de gouvernance partagée dans ce domaine ne sont pas des « représentants », une situation qui est jugée incongrue par plusieurs acteurs communautaires.

Par contre, les fonctionnaires ont souvent une autre opinion. Selon eux, il est très important de sortir du bassin des organismes car ils considèrent que les personnes qu'ils y rencontrent sont « souvent plus représentatives du milieu que celles que l'on retrouve dans certains groupes. » Plusieurs considèrent qu'il y a trop de directeurs généraux dans les instances de gouvernance par rapport au nombre d'élus des organismes gouvernementaux. Pour leur part, les acteurs que nous avons rencontrés qui siègent à des comités à titre individuel nous ont tous confié que c'est ainsi qu'ils avaient renoué avec le milieu des langues officielles.

Les acteurs communautaires qui sont d'avis qu'ils sont les véritables représentants des communautés se trouvent ainsi à soulever des enjeux difficiles à résoudre quant au statut des individus au sein des mécanismes.

⁵² La documentation sur le Centre Holland est très éloquent sur le sujet, voir www.hollandcentre.ca.

Le partenariat

À défaut d'une relation complètement horizontale entre eux, plusieurs fonctionnaires voient les membres des communautés avec qui ils travaillent comme des partenaires. Comme l'explique l'un d'eux, « les communautés invitent le gouvernement à faire un travail de promotion de leurs réalités et non uniquement à répondre à des demandes. »

Toutefois, plusieurs continuent de se représenter les communautés comme des clients à qui on doit offrir un service. Le problème n'est pas lié uniquement aux langues officielles mais à la culture gouvernementale dans son ensemble. Comme le confirme un partisan de l'approche client, « il faut développer une horizontalité qui prenne en compte le point de vue des clients. Pour les communautés, cela n'est pas important qui fait quoi. Il est important de travailler ensemble aux besoins des communautés. »

Or, même lorsque l'on perçoit les communautés comme des clients, un fonctionnaire explique que « les gens ne font pas toujours l'effort de comprendre leurs besoins. » Les échanges consignés dans le procès verbal de la réunion du sous-comité consultatif francophone pour la mise en œuvre de l'article 41 de la *Loi sur les langues officielles* illustrent aussi cette frustration. Certains intervenants y considèrent que « les besoins identifiés par les communautés ne se transforment pas en actions de façon obligatoire et automatique⁵³. » Les acteurs communautaires constatent aussi que les consultations ne portent pas sur les politiques mais uniquement sur les besoins.

La relation partenariale qui commence à prendre forme entre les acteurs gouvernementaux et communautaires exigera un changement d'attitude qui devra se répercuter au cœur même du processus d'évaluation du *Plan d'action pour les langues officielles* si l'on veut pouvoir l'améliorer. Or, le CHGRR privilégie une approche clientéliste. Il ne permet pas d'évaluer la qualité de la démarche partenariale en cours.

⁵³ http://canada.justice.gc.ca/fr/ps/franc/41/souscom_c_c_llo_05_02_21.html (site consulté le 1^{er} décembre 2005.)

4.2 Le partage de la connaissance : action, information, recherches, et apprentissage

Les plans d'action

Bakvis et Juillet considèrent qu'une initiative de gouvernance repose sur le principe selon lequel les acteurs doivent travailler ensemble pour atteindre les résultats escomptés. Une première démarche à suivre en vue de l'atteinte des objectifs est de s'entendre sur un cadre de travail commun ou encore se doter d'un plan d'action.

Ces plans d'action sont importants car ils constituent le cadre commun à partir duquel les mécanismes de gouvernance partagée vont opérer. Or, à ce chapitre, il semble que les acteurs gouvernementaux ne soient pas toujours sur la même longueur d'onde que les acteurs communautaires.

Il existe des plans d'action ou en voie d'être conclu dans plusieurs domaines. En immigration, il existe un plan stratégique qui doit servir à attirer les immigrants au sein des communautés. Les acteurs considèrent qu'ils travaillent bien ensemble. Toutefois, certains acteurs gouvernementaux ont parfois l'impression que les communautés ont des attentes trop élevées dans le domaine de l'immigration. Certains acteurs communautaires considèrent que les fonctionnaires travaillent trop lentement et que les plans prennent trop de temps à aboutir.

Il existe aussi des plans d'action dans le domaine du développement économique et de la santé. En outre, le CNFS et le *McGill Project* ont des objectifs bien concrets de formation d'étudiants ou de professionnels. Pour leur part, les réseaux sous l'égide de la Société santé en français se sont dotés de mandats de sensibilisation, de partage d'information et d'intervention. Par contre, ce ne sont pas tellement les plans d'action qu'ils ont en commun qui semble fonctionner pour eux que la mobilisation de la communauté qui oblige les acteurs gouvernementaux à réagir à leurs préoccupations.

Pour sa part, le Yukon souhaite développer une vision commune de la santé au sein de la communauté francophone. Il se démarque aussi des autres réseaux de santé car il est le seul qui a un groupe de femmes comme porte parole. Pour sa part, la Colombie-Britannique a aussi entrepris un processus de planification stratégique dans le domaine de la santé.

Dans le domaine de l'économie, plusieurs acteurs communautaires considèrent que les objectifs ne correspondent pas toujours aux besoins des communautés.

L'information

L'existence d'une démarche commune exige une grande transparence ou imputabilité de la part des acteurs dont le corollaire est le devoir d'information et de communication. En effet, l'adoption d'un cadre commun de travail engage les acteurs à mettre ensemble les renseignements relatifs aux initiatives et au rendement, à procéder à des collectes de données et à les diffuser. Or, les cultures organisationnelles ne sont pas toujours transparentes et ne favorisent pas la diffusion de l'information.

Dans son rapport de mi-parcours sur la mise en œuvre du *Plan d'action pour les langues officielles*, le gouvernement canadien reconnaît le besoin de mieux partager l'information⁵⁴. Le QCGN déclare aussi qu'il faut « améliorer la communication pour favoriser la compréhension du Plan d'action⁵⁵. »

Cette observation est partagée par l'ensemble des acteurs que nous avons rencontrés. Ils critiquent souvent Patrimoine canadien de ne pas transmettre l'information au sujet de ses initiatives de gouvernance. Le manque d'information est également déploré lorsque vient le temps de participer à des exercices de consultation dans les instances interministérielles ou avec les provinces. Selon un fonctionnaire, « le gouvernement fédéral a la fâcheuse tendance à ne pas partager l'information avec les autres acteurs. »

Nous avons aussi constaté que l'information sur les initiatives de gouvernance horizontale était peu accessible. Des renseignements sommaires sur les mécanismes de gouvernance sont disponibles dans le *Bulletin 41-42* du ministère du Patrimoine canadien. Peu de réseaux ont aussi de véritables sites Internet facilement accessibles au grand public, aux chercheurs ou à toutes celles et ceux qui s'intéressent à la situation des communautés.

Nous avons aussi constaté que l'information disponible n'était pas à jour. Certains n'indiquent ni les nombres ni les noms des membres des comités ou des réseaux ou la fréquence des réunions. Mais le site Internet Franccommunautés virtuelles du Comité consultatif canadien pour le français dans Internet d'Industrie Canada nous est apparu vraiment dynamique tout comme, dans une moindre mesure, le site Internet des comités sur la justice dans les langues officielles⁵⁶. Ces sites affichent même les procès-verbaux des réunions des comités.

De tous les secteurs, celui de l'immigration est celui qui a le moins d'information disponible. Le site Internet du ministère de la Citoyenneté et de l'Immigration fournit des renseignements au compte-gouttes. En outre, les informations disponibles ne permettent pas de suivre les activités du Comité directeur et de ses composantes dans les provinces. Il existe certains renseignements concernant le Comité directeur mais il est impossible d'accéder à des renseignements concernant les autres instances de gouvernance. Seul un communiqué de presse sert de document permettant de favoriser la compréhension de la situation et de prendre acte de la distribution des connaissances.

Dans son document *Taking Stock*, le QCGN mentionne notamment le besoin d'outils d'information juridique pour la communauté anglophone du Québec⁵⁷. Il note d'ailleurs la mise

⁵⁴ Canada, *Le point sur la mise en œuvre du Plan d'action pour les langues officielles*, Ottawa, Bureau du Conseil privé, 2005, p. 48.

⁵⁵ *Ibid.* p. 23.

⁵⁶ Voir le site « Franccommunautés virtuelles » d'Industrie Canada : <http://francommunautés.ic.gc.ca>. Voir aussi le site de Justice Canada : <http://acces.franco.ca/fr/ps/franc/index.html> – il faut par ailleurs passer par l'article 41, puis dans rôle de Justice Canada pour retrouver les comités. Parmi les autres sites pouvant constituer des outils dynamiques d'information, voir : le Centre Holland (www.hollandcentre.ca/fr/default.html); le Centre national de formation en santé (www.cfns.ca/); le réseau universitaire de la francophonie canadienne (www.aufc.ca/); la Société santé en français (<http://forumsante.ca/>); le Réseau de développement économique et d'employabilité (www.rdee.ca) et celui sur la concertation interministérielle au ministère du Patrimoine canadien (www.pch.gc.ca/progs/lo-ol/ci-ic/index_f.fcm).

⁵⁷ Quebec Community Groups Network, *Taking Stock*, p. 14-16.

en place de plusieurs initiatives à cet effet dont la création d'un site Internet en anglais, la préparation de brochures et le développement d'un réseau communautaire et l'existence d'un sous comité dont un des objectifs sera de préciser les besoins d'information des anglophones du Québec dans le domaine de la justice. Le QCGN apprécie l'approche « concrète » utilisée pour développer des outils d'information.

En somme, la diffusion de l'information est un indicateur important d'imputabilité ou de transparence. Par contre, il y a de la place pour de grandes améliorations dans le domaine du développement afin de rendre la démarche des acteurs plus transparente.

La recherche

Une des façons de justifier la nécessité d'un mécanisme de gouvernance vient du besoin pour les acteurs de partager des expertises et des connaissances. À ce chapitre, nous constatons la présence de plus en plus importante d'experts provenant des milieux communautaires dans les mécanismes de gouvernance, notamment ceux de la santé.

Dans la présentation de sa démarche, le Comité directeur en immigration insiste, pour sa part, sur le besoin d'une approche concertée, intégrée et globale qui repose sur la recherche-action⁵⁸. Il souligne notamment l'importance des études de la FCFA, de la FNFCF et du Commissariat aux langues officielles en vue de la création du Comité directeur⁵⁹.

Pour sa part, la Commissaire aux langues officielles a exprimé le besoin et l'importance de renforcer la recherche en milieu communautaire⁶⁰. Nos données révèlent également une très grande préoccupation pour une diffusion élargie de la recherche dans les communautés⁶¹. Certains répondants nous expliquent qu'ils sont constamment à la recherche d'études qui pourraient nourrir davantage le travail des communautés et leur préparation aux comités. Le Groupe de travail fédéral-provincial-territorial sur l'accès à la justice dans les deux langues officielles semble un des seuls à appuyer systématiquement son travail sur de la recherche scientifique.

⁵⁸ <http://www.cic.gc.ca/francais/pub/cadre-minoritaire.html#partiei>, (site consulté le 1^{er} décembre 2005).

⁵⁹ PRA inc., *Évaluation de la capacité des communautés francophones en situation minoritaire à accueillir de nouveaux arrivants (Phase 1)*, Ottawa, étude destinée à la Fédération des communautés francophones et acadienne du Canada, novembre 2002; Fédération nationale des femmes canadiennes-française, *La visibilité invisible ... immigrante reçu et après*, Ottawa, FNFCF, 2002 ; Commissariat aux langues officielles, *L'immigration et l'épanouissement des communautés de langue officielle au Canada : politique, démographie et identité*, Ottawa, 2002; Commissariat aux langues officielles, *L'immigration et les langues officielles : Obstacles et possibilités qui se présentent aux immigrants et aux communautés*, Ottawa, 2002.

⁶⁰ Dyane Adam, Commissaire aux langues officielles, « Pistes de recherche et développement communautaire », notes pour une allocution à la Table ronde « Le Plan d'action pour les langues officielles : perspectives de recherche », Ottawa (Ontario), 4 décembre 2003.

⁶¹ Voir aussi sur le sujet, les propos de la Fédération des communautés francophones et acadienne du Canada, *Bilan de mi-parcours. Plan d'action pour les langues officielles*, op. cit., p. 14.

Les temps d'apprentissage commun

La possibilité pour les acteurs de se donner des occasions d'apprentissage vient favoriser le développement d'une relation de confiance entre eux et contribue à leur habilitation individuelle et collective. Les temps d'apprentissage servent à développer un récit commun et à permettre aux acteurs d'apprendre les uns des autres. Ils font partie intégrante de la démarche horizontale.

Les acteurs que nous avons rencontrés n'ont pas indiqué qu'ils avaient eu le temps de revenir sur leur expérience dans le cadre de leurs rencontres. Nous constatons plusieurs comptes rendus de conférence ayant eu lieu avec les représentants des communautés dont un intérêt marqué pour le réseau Métropolis dans le domaine de l'immigration. Les entretiens révèlent que les acteurs gouvernementaux profitent souvent des rencontres dans les provinces ou dans les régions pour discuter avec des acteurs locaux, à l'extérieur des rangs des organismes communautaires habituellement consultés. Ils considèrent que ces rencontres leur permettent de mieux comprendre les communautés

Nous avons toutefois des raisons de penser que les occasions d'apprentissage seraient utiles aux différents acteurs. En effet, certains acteurs communautaires considèrent que les acteurs gouvernementaux ont encore trop de préjugés à l'égard des communautés. Un répondant du milieu communautaire nous a expliqué qu'il trouvait que les opinions envers eux étaient déjà constituées avant même de commencer les rencontres de travail. Des fonctionnaires ont aussi confié que certains ministères ou agences avaient trop souvent une attitude paternaliste à l'égard des communautés.

Pour sa part, la FCFA souhaiterait que les acteurs soient davantage sensibilisés « aux besoins des jeunes, des femmes et des aînés, en plus de bénéficier des nouvelles perspectives apportées par ces clientèles⁶². » Comme l'ont également souligné Cardinal et Cox dans une étude sur l'impact de la gouvernance des langues officielles sur les groupes de femmes francophones, il serait utile que les comités s'intéressent davantage à l'analyse comparative entre les sexes⁶³.

Par ailleurs, les rencontres au sein des comités pourraient aussi permettre aux acteurs communautaires de mieux comprendre le travail des fonctionnaires. Selon plusieurs fonctionnaires, la présence des acteurs communautaires dans les comités a contribué à leur efficacité au fur et à mesure qu'ils comprenaient mieux les structures et qu'ils développaient une meilleure compréhension de l'appareil fédéral et une capacité à penser de façon stratégique.

4.3 Le partage des ressources

Les ressources humaines

Une partie importante de la gouvernance partagée vise à permettre aux acteurs d'offrir de meilleurs services ou de contribuer à la formulation des politiques. Ainsi, le partage des

⁶² Fédération des communautés francophones et acadienne du Canada, *Bilan de mi-parcours. Plan d'action pour les langues officielles*, op. cit., p. 8.

⁶³ Cardinal et Cox, op. cit.

connaissances et des compétences sert à accroître leur efficacité. Par ailleurs, il faut aussi nourrir les acteurs travaillant au sein des comités par le moyen d'un renforcement de leurs habiletés. Ces moyens sont les promotions, le développement d'un capital social ou d'une mémoire collective favorables au développement de liens durables entre les acteurs.

Bakvis et Juillet ont identifié plusieurs difficultés qui contribuent à affaiblir les mécanismes de gouvernance. Mentionnons l'absence de prise en considération des mandats horizontaux dans les fonctions des acteurs. Une rotation trop grande des individus dans les mécanismes rend aussi difficile le développement de relations durables entre les acteurs et nuit à la possibilité de résultats durables.

À ce chapitre, les acteurs gouvernementaux nous ont tous expliqué que le temps qu'ils consacrent à l'horizontalité est évalué dans leur rendement. Un fonctionnaire a aussi fait reconnaître son expérience en vue d'une éventuelle promotion. Cela est très important car les acteurs gouvernementaux nous ont tous indiqué que le quotidien de l'horizontalité au sein d'un appareil étatique déjà lourd a provoqué un accroissement de leur travail, de la paperasse et du temps passé en réunions. Par ailleurs, ils constatent tous que la gouvernance partagée leur a permis d'élargir leurs réseaux de contacts et, par conséquent, d'accroître leur efficacité notamment dans le cadre des collaborations fédérale-provinciale.

Les acteurs communautaires que nous avons rencontrés nous ont également fait part de la même observation. Plusieurs d'entre eux considèrent toutefois qu'ils ont besoin de plus d'appui afin de réaliser leur travail. Ainsi, certains aimeraient affecter des personnes à temps plein à la préparation du travail en comité mais les ressources financières ne sont pas là.

Plusieurs ont aussi soulevé le problème du roulement de personnel. Celui-ci nuit à la continuité et à la transmission de la mémoire. Certains ont également indiqué qu'il serait important que les hauts responsables des langues officielles bénéficient de plus de temps et d'appui pour travailler à améliorer l'efficacité des mécanismes horizontaux.

Les ressources financières

Les documents disponibles ne fournissent pas beaucoup de détails au sujet du financement dont bénéficient les comités et les secrétariats le cas échéant. Cela étant dit, force est de reconnaître que l'habilitation des communautés est souvent associée directement à l'accroissement des ressources. En effet, les acteurs considèrent presque tous que la gouvernance horizontale a eu un impact favorable sur les communautés lorsque les acteurs ont reçu un accroissement réel des ressources en vue de leur permettre de faire leur travail. C'est ainsi qu'ils évaluent les succès dans le domaine du développement économique ou encore dans celui de la justice. C'est en grande partie pour cette raison que le domaine de la santé, notamment le Consortium national de formation en santé (CNFS) ressort souvent comme un espace d'habilitation et de résultats concrets.

Lors d'une consultation ministérielle avec les communautés, le 27 octobre 2004, le ministre de la Santé Ujjal Dosanjh a constaté le besoin d'assurer la pérennité et de renforcer le

financement des soins primaires en particulier⁶⁴. Selon la Société santé en français, le financement des activités dans le domaine de la santé peut constituer un levier important afin de susciter la participation des provinces au développement des communautés⁶⁵. En effet, la Société santé en français affirme avoir reçu l'engagement de plusieurs provinces pour des projets.

Malgré certains succès, la question du financement des mécanismes de gouvernance partagée constitue une source de préoccupation constante pour la plupart des acteurs que nous avons rencontrés. Tous s'entendent pour dire que les besoins sont énormes et que les ressources sont insuffisantes afin de travailler horizontalement de façon plus efficace. L'on aimerait notamment que le ministre responsable des Langues officielles bénéficie d'un budget afin de contribuer au financement des activités horizontales. Selon certains fonctionnaires et acteurs communautaires, la coordination exige des ressources financières que les ministères ne peuvent ou ne veulent pas toujours absorber. Certains suggèrent de donner au Conseil privé la gestion d'un financement destiné au fonctionnement des comités. Il pourrait ainsi se donner un plus grand rôle de surveillance.

Dans son bilan de mi-parcours, la FCFA considère qu'il faudrait « allouer les ressources nécessaires aux organisations afin qu'elles puissent atteindre les objectifs d'horizontalité⁶⁶. » Elle a raison car l'absence de ressources humaines et financières constituent un obstacle important à l'atteinte des résultats.

4.4 Bilan : leçons apprises et pistes à explorer

Globalement, nous avons constaté que les acteurs gouvernementaux et communautaires sont généralement satisfaits de leur expérience au sein des structures de gouvernance partagée. Les acteurs communautaires sont parfois moins enthousiastes mais ils reconnaissent néanmoins que des progrès ont été réalisés.

Les acteurs gouvernementaux et communautaires considèrent qu'ils retirent des avantages à travailler ensemble. Ainsi, une habilitation individuelle réelle se dégage des entretiens. Les acteurs indiquent que la gouvernance partagée a permis au gouvernement et aux communautés de travailler ensemble ; de faire avancer les dossiers ; d'élargir leurs réseaux de contacts ; de développer leurs compétences ; et de mobiliser de nouveaux acteurs.

Les difficultés qui ont été identifiées par les acteurs montrent que les initiatives de gouvernance partagée n'ont pas encore toutes atteint leur vitesse de croisière⁶⁷. Mentionnons aussi que l'horizontalité dans le domaine du développement exige un pilotage effectué par des acteurs à des échelons supérieurs de l'appareil gouvernemental afin de maintenir le leadership nécessaire afin de faire avancer le développement des communautés.

⁶⁴ http://www.pco-bcp.gc.ca/olo/docs/consultations/October272004_f.htm

⁶⁵ <http://forumsante.ca/>, (site consulté le 2 décembre 2005).

⁶⁶ Fédération des communautés francophones et acadienne du Canada, *Bilan de mi-parcours. Plan d'action pour les langues officielles*, op. cit., p. 23.

⁶⁷ En 2005, la publication du Bilan de mi-parcours du gouvernement canadien n'a rien changé à cette impression.

Les enjeux de pouvoir entre les acteurs au sein des mécanismes sont importants et ne vont pas disparaître du seul fait que le gouvernement se préoccupe davantage du développement des communautés. C'est aussi aux porte-parole des communautés dans ces mécanismes de s'assurer du respect de la diversité.

Au partage du pouvoir s'ajoute la question de la distribution de la connaissance. Si la distribution du pouvoir interagit avec une culture organisationnelle difficile à transformer, c'est au chapitre du partage de la connaissance que l'on voit le plus les travers du fonctionnement de l'appareil gouvernemental. Le manque d'information et de données de recherche rend difficile l'atteinte de résultats et peut saper la motivation des acteurs.

Il ne faut pas voir dans l'horizontalité une façon d'économiser du temps et de l'argent mais plutôt comme une façon de développer une relation entre des acteurs. Par contre, tous constatent que le développement des communautés a donné lieu à une structure de coordination de plus en plus lourde. Leur travail s'est accru ainsi que les besoins de financement.

Les acteurs ont suggéré des pistes de solution qui mériteraient d'être davantage explorées. Mentionnons les suggestions suivantes :

Partage du pouvoir

- clarifier le rôle de Patrimoine canadien et du Conseil privé ;
- donner un mandat horizontal clair au ministre des Langues officielles ainsi qu'aux ministères engagés dans le développement des communautés ;
- garantir un leadership aux échelons les plus élevés et au conseil des ministres ;
- consolider la représentativité des acteurs communautaires.

Partage des connaissances

- alléger la structure actuelle des comités, revoir les mandats et mieux surveiller leur déroulement ;
- développer une stratégie de diffusion de l'information;
- développer des infrastructures et des priorités de recherche ;
- incorporer des temps d'apprentissage dans le cadre de travail des comités;
- valoriser davantage l'horizontalité au sein de la fonction publique fédérale ;
- prévoir des évaluations des comités.

Partage des ressources

- donner un plus grand appui financier au Réseau des responsables gouvernementaux des affaires francophones afin d'accroître son pilotage de dossiers horizontaux ;
- financer des secrétariats à l'horizontalité dans les milieux communautaires;
- pérenniser le financement des initiatives de gouvernance partagée.

Ces pistes de solution afin d'accroître l'efficacité des mécanismes de gouvernance partagée sont nombreuses. Elles témoignent notamment de tout le sérieux avec lequel les acteurs

nous ont parlé de leurs expériences. Personne ne veut retourner en arrière. Tous les efforts investis dans le fonctionnement des mécanismes de gouvernance ont servi à préciser les conditions de développement des communautés dans un nombre de plus en plus important de domaines. S'il y a encore loin la coupe aux lèvres, il existe une grande volonté de la part de plusieurs acteurs de bâtir sur le travail accompli et d'atteindre les résultats escomptés.

5. CONCLUSION

Nous avons tenté, dans cette étude, de dresser un portrait global des mécanismes de gouvernance partagée dans le domaine du développement des communautés par le moyen d'une étude documentaire et d'une analyse de l'expérience de 32 acteurs gouvernementaux et communautaires engagés envers ces communautés.

Dans un premier temps, nous avons situé notre démarche dans le cadre des travaux existants. Nous avons proposé une définition de la gouvernance horizontale ou partagée comme une forme de coordination de l'action fondée sur le partage du pouvoir, des connaissances et des ressources. Les principaux mécanismes horizontaux de gouvernance que nous avons identifiés sont la coordination, la collaboration et le partenariat.

Dans un deuxième temps, nous avons vu que les mécanismes de gouvernance partagée dans le domaine du développement des communautés se mettent en place dès les années 1980. Mentionnons, par ailleurs, que c'est surtout pendant les années 1990 et puis à la suite de la publication du *Plan d'action pour les langues officielles* que ces mécanismes sont mis en place. En tout, nous avons identifié plus de soixante-dix mécanismes au sein desquels des acteurs planifient dorénavant le développement des communautés. Ces mécanismes sont principalement de nature consultative, une situation qui provoque certaines frustrations parmi les acteurs que nous avons rencontrés. En outre, le danger de faire des mécanismes de gouvernance partagée des groupes *focus* pour sonder les besoins des clients guette les différents acteurs.

Enfin, l'étude révèle que les mécanismes de gouvernance partagée reposent sur une combinaison de leadership politique, gouvernemental et politique. À l'instar des travaux existants, elle confirme que nous sommes en présence d'un pilotage qui est encore limité par la culture hiérarchique de la fonction publique fédérale, le manque de recherches sur les communautés ainsi que l'insuffisance de ressources financières et humaines.

Malgré ces remarques et à défaut de produire des résultats collectifs immédiats, la gouvernance horizontale a eu, ces dernières années, pour effet d'habiliter des personnes des milieux gouvernementaux et communautaires dont l'engagement envers le développement des communautés a été indéfectible. Ces personnes ont réussi à faire avancer les communautés car elles ont accepté d'apprendre à travailler autrement.

BIBLIOGRAPHIE

Articles, ouvrages et documents gouvernementaux et communautaires

Andrew, Caroline *et al.*, *Le développement des services sociaux et de santé en français en Ontario : un enjeu pour les femmes*, Ottawa, Table féministe de concertation provinciale de l'Ontario, 1997.

Association des juristes d'expression française de l'Ontario, *L'Expression*, juin 1988.

Association des universités de la francophonie canadienne, *Plan d'action 2005-2010 du réseau de l'enseignement universitaire*, Ottawa, AUFC, 2004.

Bakvis, Herman et Luc Juillet, *Le défi de l'horizontalité : ministères responsables, organismes centraux et leadership*, Ottawa, École de la fonction publique du Canada, 2004.

Bakvis, Herman, *Pulling Against Gravity? Horizontal Management in the Canadian Government*, International Political Science Association, Knowledge, Networks and Joined-up Government, University of Melbourne, 2002.

Basok, Tanya, « The Voluntary Sector and the Depoliticization of Civil Society : Implications for Social Justice », *Revue internationale d'études canadiennes*, n° 28, 2004, p. 113-132.

Béland, Daniel et Jean Philippe Viriot Durandel, « L'expertise comme pouvoir : le cas des organisations de retraités en France et aux États-Unis », *Lien social et politique*, n° 50, 2003, p. 105-123.

Canada, *Le point sur la mise en œuvre du Plan d'action pour les langues officielles*, Ottawa, Bureau du Conseil privé, 2005.

Canada, *La dualité linguistique canadienne. Un cadre de gestion pour le programme des langues officielles*, Ottawa, Bureau du Conseil privé, 2005.

Canada, *Vers la francophonie de demain. Sommaire des initiatives 2002-2006 pour favoriser l'immigration au sein des communautés francophones en situation minoritaire*, Ottawa, mars 2005.

Canada, *Le prochain acte: un nouvel élan pour la dualité linguistique canadienne. Le plan d'action pour les langues officielles*, Ottawa, Gouvernement du Canada, 2003, www.pco-bcp.gc.ca.

Canada, Secrétariat du Conseil du Trésor, *Politique sur les différents modes de prestation de services*, Ottawa, Conseil du Trésor du Canada, 2002, www.tbs.ct.gc.ca/pubs_pol/oepubs/TB_B4/asd-dmps_f.html.

Canada, Groupe de travail sur les transformations gouvernementales et les langues officielles, *Maintenir le cap : la dualité linguistique au défi des transformations gouvernementales*, rapport soumis au président du Conseil du Trésor, Ottawa, Le Groupe, 1999.

Canada, *Protocole d'entente entre le Gouvernement du Canada et le Réseau de la communauté Anglophone en situation minoritaire du Québec*, Ottawa, Agence de gestion des ressources humaines de la fonction publique du Canada, [Internet, site consulté en septembre 2005, http://www.hrma-agrh.gc.ca/ollo/adv-pro/memo2-protocole2_f.asp], 1998.

Canada, *Protocole d'entente entre le Gouvernement du Canada et la Corporation du Comité national de développement des ressources humaines de la francophonie canadienne*, Ottawa, Développement des ressources humaines Canada, 1998.

Cardinal, Linda, *Chroniques d'une vie politique mouvementée. L'Ontario francophone de 1986 à 1996*, Ottawa, Le Nordir, 2001.

Cardinal, Linda et Caroline Andrew (dir.), *La démocratie à l'épreuve de la gouvernance*, Ottawa, Les Presses de l'Université d'Ottawa, 2001.

Cardinal, Linda et Rachel Cox, *La gouvernance des langues officielles au Canada et ses effets sur les femmes et les groupes de femmes francophones en milieu minoritaire : optimiser un potentiel rassembleur*, Ottawa, Coalition nationale des femmes francophones, août 2005, 53 p.

Cardinal, Linda et Marie-Ève Hudon, *La gouvernance des minorités de langue officielle au Canada. Une étude préliminaire*, Ottawa, Commissariat aux langues officielles, 2001, 84 p.

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, Presses de l'Université d'Ottawa, 2005, p. 157-176.

Cardinal, Linda et Luc Juillet, *L'Ontario francophone face à la gouvernance des minorités de langue officielle au Canada*, Ottawa, Comité de direction de l'Entente Canada-communautés Ontario, 2002, 45 p.

Comité consultatif des communautés anglophones en situation minoritaire, *Rapport à la ministre fédérale de la Santé*, Ottawa, Santé Canada, juillet 2002.

Comité consultatif des communautés francophones en situation minoritaire, *Rapport au ministre fédéral de la Santé*, Ottawa, Santé Canada, septembre 2001.

Comité de travail du Comité de direction de l'Entente Canada-communauté-Ontario, *Vision, valeurs et axes de développement. L'Ontario français : 2001 à 2005*, Ottawa, Direction de l'Entente Canada-communauté-Ontario, 2001.

Commissariat aux langues officielles, *Collaboration entre l'État et les communautés : nouvelles modalités pour la prestation de services*, Ottawa, Ministre des Travaux publics et Services gouvernementaux Canada, 2000.

Commissariat aux langues officielles, *Rapport annuel, édition spéciale 35^e anniversaire, 1969-2004*, volume 1, Ottawa, Ministre des Travaux publics et des Services gouvernementaux Canada, 2005.

Commission nationale des parents francophones, *Rapport d'activités du projet Partir en français, phase II*, Ottawa, CNPF, 2005.

Commission nationale des parents francophones, *Rapport d'activités du projet Partir en français, phase I*, Ottawa, CNPF, 2005.

Consortium national de formation en santé, *Rapport annuel 2004-2005*, Ottawa, Consortium national de formation en santé, juin 2005.

Consortium national de formation en santé, *Rapport annuel 2003-2004*, Ottawa, Consortium national de formation en santé, juin 2004.

Direction de l'Entente Canada-communauté-Ontario, *Le développement des secteurs ou la compilation des données de planifications sectorielles*, Ottawa, document de travail présenté au Comité de direction dans le cadre de la planification stratégique communautaire, août 2001.

Evans, Brian Mitchell et John Shields, « The Third-Sector : Neo-Liberal Restructuring, Governance, and the Remaking of State-Civil Society Relationships », *Policy Matters*, Toronto, Centre of Excellence for Research on Immigration and Settlement – Toronto, n^o 18, 2005, p. 1-10.

Fédération des communautés francophones et acadienne du Canada, *Bilan de mi-parcours. Plan d'action pour les langues officielles : perspectives des communautés francophones et acadiennes*, Ottawa, Direction générale des langues officielles, Affaires intergouvernementales, Bureau du Conseil privé, juin 2005, 26 p.

Fédération des communautés francophones et acadienne du Canada, *Bilan de mi-parcours. Plan d'action pour les langues officielles : perspectives des communautés francophones et acadiennes. Sommaire*, Ottawa, Direction générale des langues officielles, Affaires intergouvernementales, Bureau du Conseil privé, juin 2005, 9 p.

Gaboury, Paul, « Les dollars de la survivance », *Le Droit*, 8 juin 1996.

Gaboury, Paul, « Don Quichotte : Goldbloom est déconnecté de l' 'autre' réalité », *Le Droit*, 11 avril 1997, p. 20.

Gaboury, Paul, « Les Francos à l'os : le phare fédéral brille de moins en moins », *Le Droit*, 20 juin 1998, p. 20.

Garon, Francis, « Représentation politique et projets démocratiques concurrents », dans *Éthique publique*, vol. 7, n^o 1, 2005, p. 91-100.

Goldbloom, Victor, « À Sheila Copps, ministre du Patrimoine canadien », *Le Droit*, 3 juillet 1998, p. 13.

Goldenberg, Mark, *L'innovation sociale au Canada. Comment le secteur à but non lucratif sert les Canadiens... et comment il peut mieux les servir*, Ottawa, Réseaux canadiens de recherche en politiques publiques, 2004.

Haentjens, Marc, *Les ententes Canada-communautés : leur portée générale et leur impact pour le secteur artistique et culturel*, document d'analyse préparé pour la Fédération culturelle canadienne-française, janvier 1998.

Haentjens, Marc, *Table Arts et culture. Plan de développement du secteur artistique et culturel de la francophonie canadienne, 2001-2005*, Société d'études et de conseil ACORD, 31 mars 2001.

Hamel, Pierre, Louis Maheu et Jean-Guy Vaillancourt, « Repenser les défis institutionnels de l'action collective », *Politique et Sociétés*, vol. 19, n° 1, 2000, p. 3-25.

Henrard, Kristin, « 'Participation', 'Representation' and 'Autonomy' in the Lund Recommendations and its Reflections in the Supervision of the FNCM and Several Human Rights Conventions », *International Journal of Minority and Group Rights*, vol. 12, n°s 2-3, 2005, p. 133-168.

Hewitt de Alcantra, Cynthia, « Du bon usage du concept de gouvernance », *International Social Science Journal*, n° 155, 1998, p. 109-118.

Hubbard, Ruth et Gilles Paquet, « The Quail Enigma », 2005, www.optimumonline.ca.

Jenson, Jane et Susan D. Phillips, « Regime Shifts : New Citizenship Practices in Canada », *International Journal of Canadian Studies*, n° 14, 1996, p. 111-135.

Johnson, Marc et Yvon Fontaine, « Transformations gouvernementales et langues officielles », dans Jean-Pierre Wallot (dir.), *La gouvernance linguistique : le Canada en perspective*, Ottawa, Les Presses de l'Université d'Ottawa, 2005, p. 181.

Juillet, Luc, Gilles Paquet et Francesca Scala, *Gouvernance collaborative, imputabilité et contrats moraux : un cadre d'analyse*, Ottawa, Faculté d'administration, Université d'Ottawa, 2001.

Juillet, Luc, Gilles Paquet et Jeffrey Roy, *Le nouveau modèle québécois axé sur la gouvernance*, Ottawa, Faculté d'administration, Université d'Ottawa, 2001.

Kooiman, Jan (dir.), *Modern Governance: New Government-Society Interactions*, London, 1993.

Laforest, Rachel, « La consultation publique et les formes d'action collective », *Politique et Sociétés*, vol. 19, n° 1, 2000, p. 27-48.

Laforest, Rachel et Susan Phillips, « Repenser les relations entre gouvernement et secteur bénévole : à la croisée des chemins au Canada et au Québec », *Politique et Sociétés*, vol. 20, n^{os} 2-3, 2001, p. 57.

Laforest, Rachel et Michael Orsini, « Savoir, pouvoir et pragmatisme: l'expertise au service de l'action sociale », *Lien social et politique*, n^o 50, 2003, p. 135-145.

Laforest, Rachel et Michael Orsini, « Evidence Based Engagement in the Voluntary Sector : Lessons from Canada », *Social Policy and Administration*, vol. 59, n^o 5, 2005, p. 481-497.

Lahey, James, Andréa D. Rounce et Norman Beaudry, *Utiliser des outils horizontaux pour transcender les frontières : leçon apprises et indicateurs de réussite*, Ottawa, Centre canadien de gestion, 2002, 41 pages.

Leblanc, Gino, président de la FCFA, « Ottawa continue de traîner la patte », *Le Droit*, 2 octobre 1998, p.17.

Li, Peter, S., « Les minorités visibles dans la société canadienne : les défis de la diversité raciale », dans Danielle Juteau, *La différenciation sociale : modèles et processus*, Montréal, Les Presses de l'Université de Montréal, 2003, p. 121-154.

Lochard, Yves et Maud Simonet-Cusset, « Entre science et politique : les politiques du savoir dans le monde associatif », n^o 50, 2003, p. 127-134.

Loughlin, John, « Les changements de paradigmes de l'État et les politiques publiques envers les minorités linguistiques et culturelles en Europe de l'Ouest », dans Jean-Pierre Wallot (dir.), *La gouvernance linguistique : le Canada en perspective*, Ottawa, Presses de l'Université d'Ottawa, 2005, p. 19-38.

Marsh, David et Martin Smith, «Understanding Policy Networks: Towards a Dialectical Approach», *Political Studies*, n^o 48, 2000, p. 4-21.

Mendell, Margaret, « La gouvernance en tant que manière de voir : le paradigme de l'apprentissage collectif », dans Linda Cardinal et Caroline Andrew, *La démocratie à l'épreuve de la gouvernance*, Ottawa, Presses de l'Université d'Ottawa, 2001, p. 195-203.

Ministère de la justice du Canada, *État des réalisations 2004-2005*, Ottawa, 2005.

Ministère de la justice du Canada, *État des réalisations 2003-2004*, Ottawa, 2004.

Paquet, Gilles, « Gouvernance distribuée et habitus centralisateur », *Mémoire de la Société royale du Canada*, sixième série, tome VI, 1995, p. 93-107.

Paquet, Gilles, *Engagement civique, socialité et gouvernance*, Ottawa, Faculté d'administration, Université d'Ottawa, 1999.

Paquet, Gilles, « La gouvernance en tant que manière de voir : le paradigme de l'apprentissage collectif », dans Linda Cardinal et Caroline Andrew (dir.), *La gouvernance à l'épreuve de la démocratie*, Ottawa, Presses de l'Université d'Ottawa, 2001, p. 9-42.

Paquet, Gilles, *Gouvernance : une invitation à la subversion*, Montréal, Liber, 2005.

Paquet, Gilles, *The New Geo-Governance : A Baroque Approach*, Ottawa, University of Ottawa Press, 2005.

Patrimoine canadien, *Bulletin 41-42, Langues officielles*, vol. 11, n° 2, printemps-été, 2005.

Patry, Réjean, Coordonnateur national, *Bilan du programme national de l'administration de la justice dans les deux langues officielles, 1987-1988*, Ottawa, PAJLO, 22 avril 1988.

Peters, B. Guy et Donald Savoie (dir.), *La gouvernance au XXI^e siècle : revitaliser la fonction publique*, Ottawa et Québec, Centre canadien de gestion et les Presses de l'Université Laval, 2001.

Phillips, Susan, « Interest Groups, Social Movements, and the Voluntary Sector: En Route to Reducing the Democratic Deficit », dans James Bickerton et Alain-G. Gagnon (dir.), *Canadian Politics*, Peterborough, Broadview Press, 2004, p. 323-248.

Phillips, Susan D., « From Charity to Clarity: Reinventing Federal Government-Voluntary Sector Relationships », dans Leslie Pal (dir.), *How Ottawa Spends 2001-2002 : Power in Transition*, Toronto, Oxford University Press, 2002, p. 145-176.

Pierre, Jon (dir.), *Debating Governance – Authority, Steering and Democracy*, Oxford, Oxford University Press, 2000.

Québec Community Groups Network, *Taking Stock: A Mid-Term Review of the Government of Canada's Official Languages Action Plan in Québec*, Montréal, QCGN, 15 juillet 2005.

Recommandations de Lund sur la participation effective des minorités nationales à la vie publique et Note explicative, Foundation on Inter-Ethnic Relations, 1999.

Réseau d'experts en alphabétisation familiale, *Rapport annuel 2003-2004*, Sudbury, Réseau d'experts en alphabétisation familiale, 2004.

Rouillard, Christian, Éric Montpetit, Isabelle Fortier, Alain-G. Gagnon, *La réingénierie de l'État*, Québec, Les Presses de l'Université Laval, 2005.

Santé Canada, *Rapport des réalisations 2003-2004. À l'appui de la partie VII de la Loi sur les langues officielles*, Ottawa, Sa Majesté la Reine du chef du Canada, 2002.

Savoie, Donald, *Collectivités minoritaire de langue officielle : promouvoir un objectif gouvernemental*, Ottawa, rapport préparé pour le Conseil privé, le ministère du Patrimoine canadien et le Secrétariat du Conseil du Trésor, 1998.

Savoie, Donald, « The Public Service: the Glue Coming Unstuck », *Policy Options Politiques*, vol. 26, n° 3, 2005.

Secrétariat provincial aux affaires francophones, *Accord de coopération Canada-Alberta sur les services de santé en français*, Edmonton, Gouvernement de l'Alberta, 1997.

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, rapport présenté au Sénat du Canada, novembre 1999, 136 p.

Smith, Miriam, *A Civil Society? Collective Actors in Canadian Political Life*, Peterborough, Broadview Press, 2005.

Smith, Miriam, « Nationalisme et politiques des mouvements sociaux : les droits des gais et lesbiennes et l'incidence de la Charte canadienne au Québec », *Politique et Sociétés*, vol. 17, n° 3, 1998, p. 113-140.

Stoker, Gerry, « Cinq propositions pour une théorie de la gouvernance », *Revue internationale des sciences sociales*, n° 155, 1998, p. 19-30.

Wotherspoon, Terr, « Les Autochtones, les politiques sociale et la différenciation sociale au Canada », dans Danielle Juteau (dir.), *La différenciation sociale : modèles et processus*, Montréal, Les Presses de l'Université de Montréal, 2003, p. 155-204.

Sites Internet

<http://acces.franco.ca/fr/ps/franc/index.html>

www.aufc.ca/

http://canada.justice.gc.ca/fr/ps/franc/41/souscom_c_c_llo_05_02_21.html

www.cic.gc.ca/francais/nouvelles/04/0405-f.html

<http://www.cic.gc.ca/francais/pub/cadre-minoritaire.html#partiei>

www.cnfs.ca/

<http://forumsante.ca/>

<http://francommunautes.ic.gc.ca>

www.hollandcentre.ca/fr/default.html

www.hrma-agrh.gc.ca/ollo/index-sm_f.asp

www.pch.gc.ca/prog/lo-ol/ci-ic/index_f.cfm

www.rdee.ca/

www.tbs-sct.gc.ca/eval/tools_outils/comp-acc03_f.asp#s2

ANNEXES

ANNEXE 1 : MÉTHODOLOGIE ET GUIDE D'ENTRETIEN

Nous avons privilégié deux stratégies de recherche : les sources documentaires pour réaliser une recension des écrits ainsi que l'inventaire des pratiques et les entretiens.

Les sources documentaires : Une mise à jour des sources sur la gouvernance horizontale a été effectuée. Une recherche sur les pratiques de gouvernance horizontale a été menée dans les domaines de l'alphabétisation et la petite enfance, la culture, du développement communautaire, du développement économique, de l'immigration, de la justice et de la santé.

Les entretiens : un guide d'entretiens comprenant six types de questions semi-ouvertes et un ensemble de questions fermées a été soumis au comité de déontologie de l'Université d'Ottawa et approuvé le 15 septembre 2005. Les entretiens ont été effectués entre le 22 septembre et le 21 octobre 2005. Ils étaient semi dirigés à questions ouvertes, en personne ou par téléphone, d'une durée d'environ une heure par personne.

L'échantillon : un nombre de 45 personnes a été contacté pour participer aux entretiens et 32 ont accepté de nous rencontrer. Les personnes qui ont participé aux entretiens sont généralement représentatives de leur milieu ou secteur d'activités. L'échantillon comprend 17 femmes et 15 hommes ou 11 anglophones et 21 francophones.

Parmi ces personnes 4 viennent du milieu de la justice ; 4 de l'immigration ; 6 du développement économique ; 5 de la santé ; 9 des langues officielles pour une vue d'ensemble ; et 4 de l'extérieur des langues officielles.

Les entretiens sont confidentiels et les personnes consultées ont eu la possibilité de se retirer du processus d'entrevue en tout temps tel que l'exige la procédure de déontologie en vigueur à l'Université d'Ottawa.

GUIDE D'ENTRETIEN

Ce guide d'entretien comprend 6 types de questions ouvertes, semi dirigées et 1 type de questions fermées. Les entretiens durent environ 1 heure.

Prière de noter que les questions servent à guider l'entretien. Toutes les questions ne seront pas posées dans le cadre de nos rencontres.

1. La représentation que se font les acteurs de la gouvernance partagée

- Quels sont les principaux éléments qui caractérisent la gouvernance partagée dans votre secteur des langues officielles ? (Ne pas vous référer au secteur pour les entretiens visant à donner une vue d'ensemble de la gouvernance partagée.)
- Expliquez-vous comment votre engagement au sein de la gouvernance des minorités de langue officielle s'est concrétisé ? Jugez-vous que votre participation aux structures de gouvernance a été imposée, si elle a été un choix de votre part ou un peu des deux ?
- Comment envisagez-vous la consultation et la participation des différents acteurs dans les structures de gouvernance partagée au sein de votre secteur ?
- Est-ce que vous jugez que la gouvernance partagée facilite la gestion de la politique des langues officielles dans le domaine du développement des minorités de langue officielle ?
- Croyez-vous qu'il s'agit d'une forme de gestion efficace afin de voir au développement et à l'épanouissement des minorités de langue officielle dans votre secteur ?
- Est-ce que vous considérez que la gouvernance partagée avec les communautés minoritaires de langue officielle est utile à votre travail ? (ou avec les acteurs gouvernementaux dans le cas des minorités)
- Selon vous, quels sont les freins à la gouvernance horizontale dans votre secteur ?
- Selon vous, la gouvernance constitue-t-elle une forme d'habilitation, tant pour les minorités de langue officielle que pour les fonctionnaires travaillant ? Pouvez-vous voir un partage réel de pouvoir? (Aux fonctionnaires : Est-ce que les acteurs communautaires sont impliqués uniquement au niveau de la consultation ou s'ils possèdent un véritable pouvoir décisionnel ?) (Aux groupes communautaires : Est-ce que les fonctionnaires détiennent et partagent leur pouvoir, prennent-ils en compte votre opinion ?)
- Selon vous, dans quelle mesure le gouvernement voit-il ces processus comme étant importants ou dans quelle mesure le gouvernement juge-t-il le processus de l'horizontalité important dans votre secteur ?
- Le processus de consultation dans votre secteur est-il souhaité par les agences centrales ?
- Comment évaluez-vous le rôle du Conseil privé dans la gouvernance horizontale dans les langues officielles ?
- En somme, d'où vient le leadership dans votre secteur ?

2. Le rôle des acteurs au sein de la gouvernance partagée

- Pouvez-vous décrire comment vous voyez votre rôle au sein de la gouvernance partagée dans votre secteur ?
- Dans quelle mesure votre participation est-elle jugée centrale ou importante (par vous, vos collègues, les groupes) ?

- Dans l'ensemble, est-ce que les tâches dans votre travail ont changé depuis votre participation au sein de la gouvernance partagée ?
- Voyez-vous une rivalité entre les acteurs gouvernementaux et les acteurs communautaires au sein des structures de gouvernance partagée dans votre secteur ?
- Quelle est l'importance des processus de gouvernance paritaire dans la prise de décision au sein de votre secteur ? Voyez-vous des différences entre les discours officiels et la réalité ?
- Y a-t-il des barrières structurelles à votre participation à la gouvernance paritaire dans votre secteur ?

3. *Évaluation du rendement et la performance des acteurs au sein de la gouvernance partagée*

- Comment évaluez-vous votre performance au sein des structures de gouvernance partagée de votre secteur ?
- Est-ce que votre participation est prise en compte dans l'évaluation de votre rendement ?
- Diriez-vous que le temps que vous consacrez au fonctionnement des structures de gouvernance partagée contribue à l'efficacité de votre programme ? À votre rendement ?
- Votre expérience au sein des structures de gouvernance partagée contribue-t-elle à élargir votre réseau d'influence et de contacts dans votre secteur ?
- Est-ce qu'il y a des obstacles à votre performance ou à votre rendement ?

4. *La satisfaction des acteurs et leurs besoins*

- Quel est le degré de satisfaction de votre participation aux structures de gouvernance partagée dans votre secteur ?
- Quelles sont les frustrations les plus courantes lors des consultations au sein de votre secteur ?
- Le fait de travailler au sein d'une gouvernance à multiples niveaux qui peut comprendre à la fois les provinces, le municipal en plus du communautaire est-il une source de frustration ou si cette structure de gouvernance facilite votre travail ?
- Quels seraient vos besoins afin de vous permettre d'améliorer votre participation aux structures de gouvernance ?

5. *Impact des modes de participation existants sur les rapports entre l'État et les minorités de langue officielle*

- Selon vous, comment la mise en place des nouveaux modes de gouvernance partagée dans votre secteur influence-t-elle les rapports entre le gouvernement fédéral et les gouvernements provinciaux ? et les gouvernements municipaux ? et les minorités de langue officielle dans votre secteur ?
- Selon vous, comment la mise en place des nouveaux modes de gouvernance partagée influence-t-elle les rapports entre différents niveaux de gouvernement au sein de votre secteur ?
- Quel impact estimez-vous que les processus de consultation ont eu sur les minorités de langue officielle ? Pour leur part, pensez-vous que les acteurs gouvernementaux dans votre secteur se sentent-ils liés à leur agence ?

- Quels ont été les effets de la gouvernance paritaire dans votre travail ? A-t-elle augmenté votre connaissance des processus gouvernementaux ? A-t-elle réussi à élargir vos réseaux d'influence ?
- Quels ont été les effets de la gouvernance partagée sur la prise en compte de la diversité dans votre secteur ?

6. *Améliorer la gouvernance des minorités de langue officielle*

- Étant donné votre expérience au sein des structures de gouvernance, avez-vous une préférence pour un modèle de gouvernance en particulier ?
- Selon vous, faudrait-il d'une plus grande cohérence dans les structures de gouvernance partagée selon les secteurs ? Quels seraient les avantages et les désavantages d'une structure uniforme de concertation ? Doit-on formaliser les structures ou les mécanismes de participation et de consultation qui ont été mis en place dans votre secteur ? Faut-il conserver une certaine flexibilité ?
- Aux acteurs gouvernementaux : Que pensez-vous de la représentativité des acteurs communautaires ?
- Aux acteurs gouvernementaux : Que pensez-vous de la représentativité des acteurs gouvernementaux ? Représentent-ils le point de vue des ministères ?
- Aux acteurs communautaires : Que pensez-vous de la représentativité des acteurs gouvernementaux ? Représentent-ils le point de vue des ministères ?
- Aux acteurs communautaires : Que pensez-vous de la représentativité des acteurs communautaires ? Pour quelles raisons le gouvernement a-t-il choisi de travailler avec tel groupe ?
- Selon vous, dans quelle mesure la participation des groupes à la gouvernance paritaire modifie-t-elle la relation des représentants communautaires avec le reste de la communauté ?
- Selon vous, dans quelle mesure la gouvernance paritaire influence-t-elle la prise en compte de la diversité par le gouvernement et les communautés ?
- Si vous aviez à proposer des améliorations aux modes de gouvernance partagée existants, qu'aimeriez-vous modifier ?

7. *Questions fermées (beaucoup, moyennement, un peu, peu, pas du tout) :*

- Dans l'ensemble, croyez-vous que la gouvernance paritaire facilite votre travail et contribue à votre rendement au sein de votre secteur ?
- Dans l'ensemble, diriez-vous que vous êtes satisfait de votre expérience au sein de la gouvernance paritaire dans votre secteur ?
- Dans l'ensemble, croyez-vous que la gouvernance paritaire est utile pour le développement des communautés minoritaires de langue officielle ?
- Dans l'ensemble, croyez-vous que la gouvernance paritaire a contribué à une meilleure coordination des langues officielles entre le gouvernement fédéral, les gouvernements provinciaux et municipaux et les communautés minoritaires de langue officielle ?
- Dans l'ensemble, croyez-vous que la gouvernance paritaire devrait être considérée comme un indicateur important dans l'évaluation des retombées de la politique des langues officielles sur le développement et l'épanouissement des minorités de langue officielle ?

ANNEXE 2 : MÉCANISMES DE GOUVERNANCE HORIZONTALE EN LANGUES OFFICIELLES – LES ENTENTES CANADA-COMMUNAUTÉS

Création	Mécanismes
1988-1993	Entente Canada-communauté (Saskatchewan)
1989-1994	Entente Canada-communauté (Manitoba)
	Entente Canada-communauté (Alberta)
	<i>1^{re} génération</i>
1993-1999	Entente Canada-communauté (Saskatchewan)
1994-1999	Entente Canada-communauté (Manitoba)
	Entente Canada-communauté (Alberta)
1995-1999	Entente Canada-communauté (Nouvelle-Écosse)
	Entente Canada-communauté (Terre-Neuve et Labrador)
	Entente Canada-communauté (Territoires du Nord-Ouest)
1996-1999	Entente Canada-communauté (Nouveau-Brunswick)
	Entente Canada-communauté (Île-du-Prince-Édouard)
	Entente cadre visant à favoriser le développement et l'épanouissement des communautés francophones en milieu minoritaire
	Entente Canada-communauté (Colombie-Britannique)
	Entente Canada-communauté (Saskatchewan)
	Entente Canada-communauté (Yukon)
	Entente Canada-communauté (Ontario)
	<i>2^e génération</i>
1999-2004	Entente Canada-communauté (Alberta)
	Entente cadre Canada-communautés
	Entente Canada-communauté (Terre-Neuve et Labrador)
	Entente Canada-communauté (Île-du-Prince-Édouard)
	Entente cadre Canada-communauté (Atlantique)
	Entente Canada-communauté (Nouveau-Brunswick)
	Entente Canada-communauté (Québec)
	Entente Canada-communauté (Saskatchewan)
	Entente Canada-communauté (Manitoba)
	Entente Canada-communauté (Colombie-Britannique)
	Entente Canada-communauté (Nunavut)
2000-2004	Entente Canada-communauté (Yukon)
	Entente Canada-communauté (Territoires du Nord-Ouest)
	Entente Canada-communauté (Ontario)
	<i>3^e génération</i>
2005	Accord de collaboration (Nouveau-Brunswick)
	Entente Canada-communauté (Saskatchewan)

ANNEXE 3 : MÉCANISMES DE GOUVERNANCE HORIZONTALE EN LANGUES OFFICIELLES DANS LE DOMAINE DE LA JUSTICE

Création	Mécanismes
1981-1983	Programme national d'administration de la justice dans les deux langues officielles (PAJLO)
1983	Comité de gestion du PAJLO Comité d'orientation du PAJLO
2002	Groupe de travail fédéral-provincial-territorial sur l'accès à la justice dans les deux langues officielles
2004	Comité consultatif, Justice en langues officielles Sous-comité consultatif, Accès à la justice dans les deux langues officielles
2005	Sous-comité consultatif francophone - Mise en œuvre de l'article 41 de la <i>Loi sur les langues officielles</i> Sous-comité consultatif anglophone - Mise en œuvre de l'article 41 de la <i>Loi sur les langues officielles</i>

**ANNEXE 4 : MÉCANISMES DE GOUVERNANCE HORIZONTALE EN LANGUES
OFFICIELLES DANS LE DOMAINE DU DÉVELOPPEMENT
ÉCONOMIQUE**

Création	Mécanismes
1996	Comité des leaders des langues officielles du Conseil fédéral de l'Alberta
1996-2003	Comité national de développement des ressources humaines de la francophonie canadienne
1998	Comité national de développement des ressources humaines pour la communauté minoritaire anglophone
2003	Comité national de développement économique et d'employabilité (CNDÉE)
	Collaboration interministérielle du Conseil fédéral de Terre-Neuve et Labrador
	Comité de direction des langues officielles du Conseil fédéral du Manitoba
2004-2004	Comité interministériel du Conseil fédéral du Nunavut
2004	Comité consultatif canadien pour le français dans Internet
	Comité des leaders des langues officielles du Conseil fédéral de la Saskatchewan
2005	Rencontres d'Industrie Canada

ANNEXE 5 : MÉCANISMES DE GOUVERNANCE HORIZONTALE EN LANGUES OFFICIELLES DANS LE DOMAINE DE LA SANTÉ

Création	Mécanismes
2000	Comité consultatif des communautés francophones en situation minoritaire Comité consultatif des communautés anglophones en milieu minoritaire <i>Community Health and Social Services Network</i> (Québec)
2002	Réseau pour les services de santé en français, Nouvelle-Écosse Société Santé en français
2003	RésoSanté de la Colombie-Britannique Réseau des services de santé en français de l'Île-du-Prince-Édouard Conseil Communauté en santé (Manitoba) Société Santé et Mieux-être en français du Nouveau-Brunswick Réseau-action communautaire (Nouveau-Brunswick) Réseau-action formation et recherche (Nouveau-Brunswick) Réseau-action Organisation des services (Nouveau-Brunswick) Réseau franco-santé du Sud de l'Ontario Réseau francophone de santé du Nord de l'Ontario Réseau santé en français du Moyen-Nord de l'Ontario Partenariat communauté en santé (Yukon)
2004	Réseau TNO Santé en français (Territoires du Nord-Ouest) SaFran (Santé en français Nunavut) Réseau des services de santé en français de l'Est de l'Ontario
2005	Réseau Santé en français de la Saskatchewan Réseau de santé en français de Terre-Neuve et du Labrador Réseau Santé en français albertain

ANNEXE 6 : MÉCANISMES DE GOUVERNANCE HORIZONTALE EN LANGUES OFFICIELLES DANS LE DOMAINE DE L'IMMIGRATION

Création	Mécanismes
2001	Table de concertation provinciale sur l'immigration francophone, Nouveau-Brunswick (mécanisme de gouvernance horizontale partagée formalisé en 2003).
2002	Comité directeur Citoyenneté et Immigration Canada - Communautés francophones en situation minoritaire (CFSM)
2003	Sous-comité directeur de l'Alberta – Comité provincial sur l'immigration francophone de l'Alberta Sous-comité directeur de l'Ontario – Comité provincial sur l'immigration francophone de l'Ontario Sous-comité directeur du Manitoba – Comité provincial sur l'immigration francophone du Manitoba
2004	Sous-comité directeur de la Colombie-Britannique – Comité directeur de la Colombie-Britannique pour favoriser l'immigration francophone

ANNEXE 7 : MÉCANISMES DE GOUVERNANCE HORIZONTALE EN LANGUES OFFICIELLES DANS LE DOMAINE DE L'ALPHABÉTISATION ET DE L'ÉDUCATION DE LA PETITE ENFANCE

Création	Mécanismes
2004	Table interministérielle en alphabétisation familiale Comité consultatif de recherche sur l'éveil à l'écrit et l'alphabétisation familiale en français (Comité de recherche de Développement économique et social Canada)
2005	Réseau d'experts en alphabétisation Table ronde interministérielle sur le développement de la petite enfance

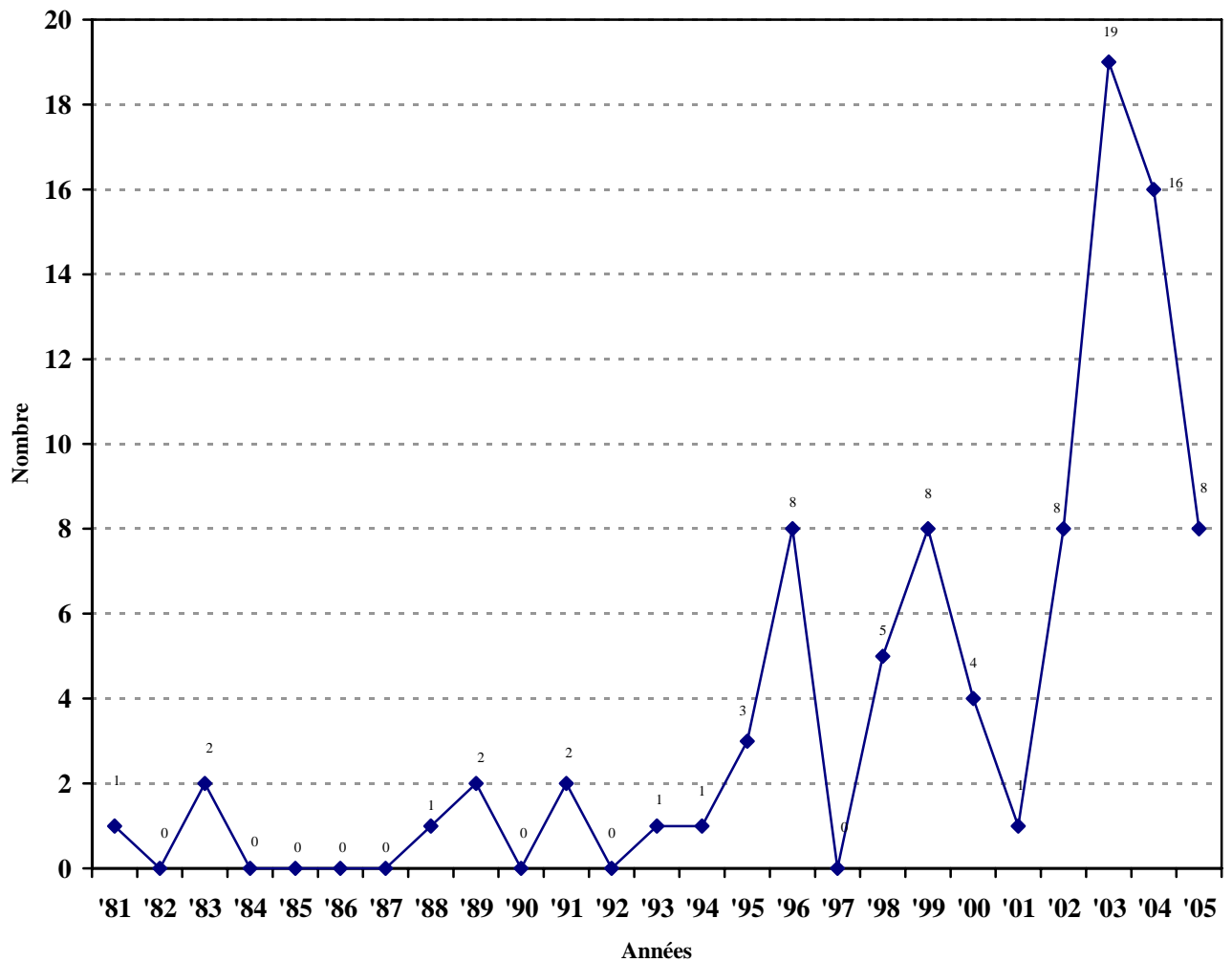
ANNEXE 8 : MÉCANISMES DE GOUVERNANCE HORIZONTALE EN LANGUES OFFICIELLES DANS LE DOMAINE DES ARTS ET DE LA CULTURE

Création	Mécanismes
1998	Entente multipartite entre le Conseil des Arts du Canada & le Centre national des Arts, Patrimoine canadien et la Fédération culturelle canadienne-française. Renouvelé en 2002 avec la Société Radio-Canada et de l'Office national du film comme nouveau partenaire.
2002	Comité de concertation Patrimoine canadien-Communautés francophones et acadiennes du Canada
2004	Réseau <i>English Language Arts Network</i> (ELAN)

**ANNEXE 9 : MÉCANISMES GOUVERNEMENTAUX DE GOUVERNANCE
HORIZONTALE EN LANGUES OFFICIELLES**

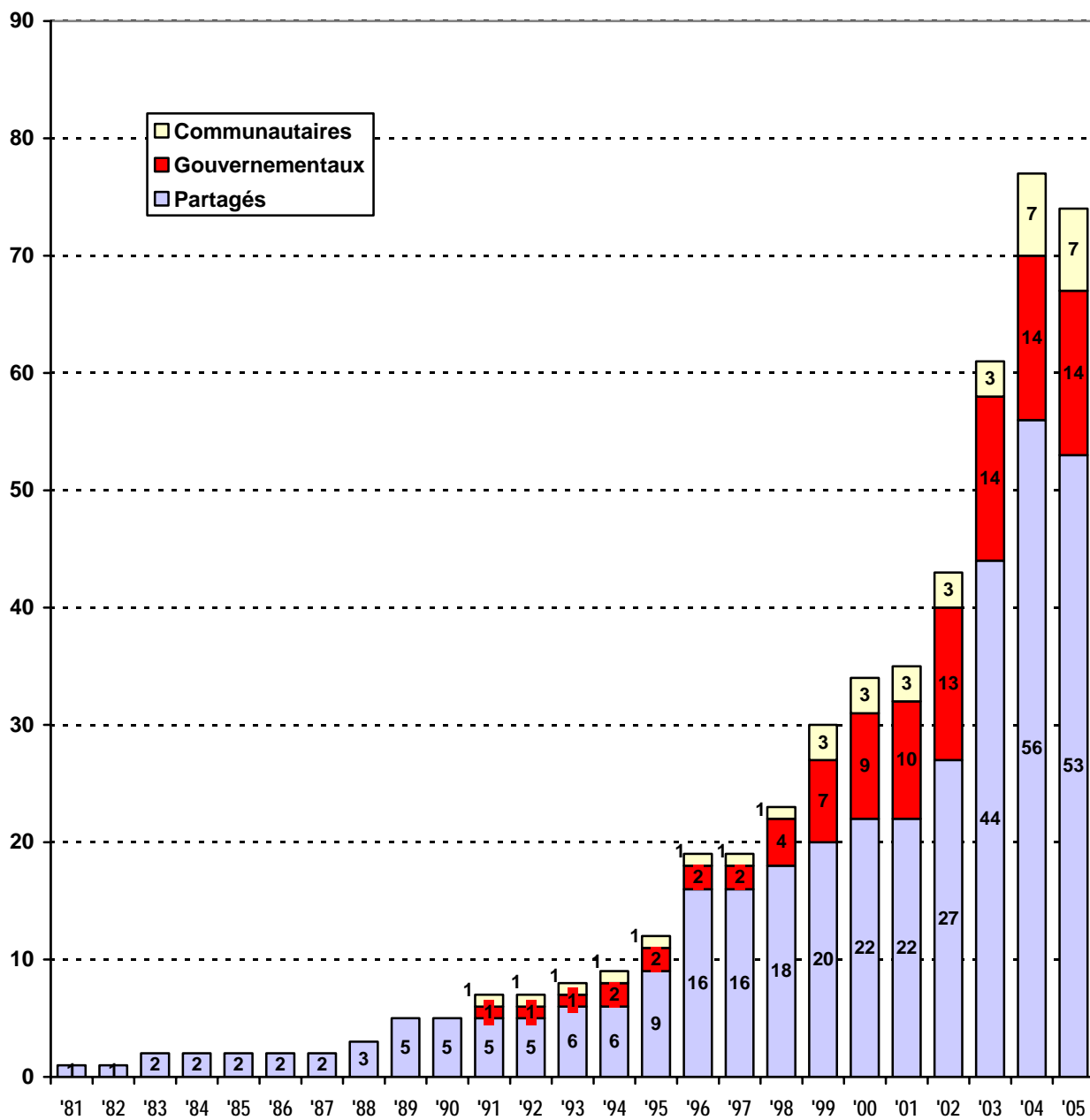
Création	Mécanismes
1991	Réseau des responsables gouvernementaux des affaires francophones
1994	Réseau des coordonnateurs nationaux responsables de l'article 41
1998	Champions des langues officielles dans les ministères Groupe de travail interministériel sur la recherche dans le domaine des langues officielles
1999	Comité consultatif des ministères sur les langues officielles Champions des langues officielles dans les sociétés d'État Comité des administrations aéroportuaires
2000	Comité des sous-ministres des langues officielles Partenariat interministériel avec les communautés de langue officielle (PICLO)
2001	Comité interministériel de concertation des principaux intervenants en langues officielles, renommé Groupe de référence ministériel sur les langues officielles en 2003.
2002	Comité des administrations portuaires Comité des langues officielles du Conseil national mixte
2003	Comité consultatif des sociétés d'État sur les langues officielles

**ANNEXE 10 : NOMBRE DE MÉCANISMES DE GOUVERNANCE HORIZONTALE
CRÉÉS EN LANGUES OFFICIELLES, PAR ANNÉE, (1981-2005)***



*Comprend des mécanismes qui n'existent plus.

**ANNEXE 11 : NOMBRE TOTAL DE MECANISMES DE GOUVERNANCE
HORIZONTALE EN LANGUES OFFICIELLES, PAR ANNÉE, (1981-2005)**



**ANNEXE 12 : MÉCANISMES COMMUNAUTAIRES DE GOUVERNANCE
HORIZONTALE EN LANGUES OFFICIELLES**

Création	Mécanismes
1991	Centre Holland
1999	Table des organismes nationaux des arts et de la culture Consortium national de formation en santé
2002	Société Santé en français
2004	Table nationale sur la petite enfance Table nationale en éducation Table de la jeunesse canadienne-française Réseau de l'enseignement universitaire des communautés francophones en situation minoritaire
2005	<i>McGill Project for the Training and Retention of Professionals</i>