

Réflexion sur l'asymétrie et la reconnaissance de la diversité des communautés francophones et acadiennes (CFA), et de leurs droits linguistiques et constitutionnels

*Une présentation de M. Jean-Guy Rioux, président
Fédération des communautés francophones et acadienne (FCFA) du Canada*

*Dans le cadre du colloque
Le fédéralisme, le Québec et les minorités francophones du Canada
Du 9 au 11 mars 2006
Université d'Ottawa*

*Texte préparé avec l'appui de Marie-Joie Brady
Consultante
École d'études politique*

*Université d'Ottawa
27 février 2006*

Merci et bon matin.

Je désire avant tout remercier le Centre de recherche en civilisation canadienne-française et la Chaire de recherche sur la francophonie et les politiques publiques de l'Université d'Ottawa, pour l'invitation qui nous a été faite de participer à ce colloque.

C'est un grand plaisir pour la Fédération des communautés francophones et acadienne du Canada de partager avec vous ses idées par rapport à la question du fédéralisme en relation avec les minorités de langue française du Canada.

Je m'en voudrais de ne pas remercier également, avant de débiter, Marie-Joie Brady, qui a accompagné le Bureau de direction de la FCFA dans sa démarche pour la communication que nous vous présentons ce matin.

Le Canada a historiquement développé des pratiques qu'on pourrait qualifier d'asymétriques pour satisfaire les besoins de ses nations minoritaires, en l'occurrence les Canadiens d'expression française et les peuples autochtones. La perception des Canadiens et Canadiennes anglophones et surtout de leurs représentants politiques, face au fédéralisme asymétrique, a souvent cependant été méfiante. Le fédéralisme asymétrique pour plusieurs équivaut à un affaiblissement de la fédération canadienne et, lorsque les pressions pour une plus grande asymétrie proviennent du Québec, elle est perçue comme une manœuvre stratégique pour obtenir plus de pouvoir.

Le Canada comporte un niveau additionnel de complexité lorsqu'il est question du fédéralisme asymétrique. Non seulement il est divisé en unités administratives dont une qui revendique son caractère francophone distinct, mais ce caractère francophone se retrouve, à des niveaux divers, à l'intérieur de chaque province et territoire. En effet, lorsqu'on parle de la francophonie canadienne, on parle non seulement du Québec, mais de la communauté acadienne de l'Atlantique, de la francophonie ontarienne, de celle de l'Ouest et de celle du Nord. Certains vivent dans des milieux relativement homogènes et ruraux : la proportion de francophones y est élevée, les institutions françaises y sont nombreuses et la vie quotidienne s'y passe habituellement en français. On les retrouve au Nouveau-Brunswick, en Ontario et en Nouvelle-Écosse, ainsi qu'à l'échelle de plusieurs localités au pays qui constituent aussi des milieux de vie française. D'autres francophones vivent dans des contextes qui ne leur offrent pas de véritable ancrage spatial. Cette réalité est davantage caractéristique des villes et des métropoles, d'où le statut largement minoritaire des francophones de ces milieux. Cette distinction ne doit cependant pas faire oublier que les liens entre les francophones des diverses régions, par-delà la distance et les frontières provinciales et territoriales, sont nombreux et solides.

Dans ce contexte, la FCFA du Canada se questionne sur les défis que représente le fédéralisme asymétrique. À cet égard, comment les CFA peuvent-elles atteindre leurs objectifs de reconnaissance de leur diversité et de leurs droits linguistiques et constitutionnels ?

Nous discuterons des objectifs et des défis de la FCFA du Canada, de ce que l'asymétrie signifie pour les CFA, des possibilités et des défis créés par le fédéralisme asymétrique et, en conclusion, nous présenterons certaines pistes de réflexion.

La FCFA du Canada veille à la promotion et à l'accroissement de « la vitalité des communautés francophones et acadiennes du Canada ». Pour atteindre cet objectif, la FCFA assure « la représentation politique, la concertation, la promotion et l'appui au développement de ces communautés, en collaboration avec ses membres et ses partenaires ». Plus précisément, la FCFA a identifié dans son plan stratégique quatre cibles à atteindre. La première cible en est une de reconnaissance, c'est-à-dire qu'elle cherche à travailler à la reconnaissance du caractère inclusif, de la vitalité et de la contribution essentielle des CFA à l'évolution de la société canadienne et de la francophonie mondiale. La deuxième cible visée est l'accroissement de la force d'influence des CFA dans le développement et la mise en oeuvre des politiques linguistiques du gouvernement canadien ainsi que des gouvernements provinciaux et territoriaux. Troisièmement, elle vise à contribuer plus avant au renforcement de la capacité de ses membres à réaliser leurs missions respectives. Enfin, la FCFA du Canada souhaite renforcer son rôle de facilitateur de la concertation des organismes et des institutions de la francophonie.

Pour votre information, la FCFA du Canada représente les 12 organismes porte-parole des CFA de toutes les provinces et territoires, à l'exception du Québec, ainsi que 8 organismes qui forment des réseaux pancanadiens dans différents secteurs, soit la justice, la santé, les parents, la jeunesse, les femmes, les aînés, les radios et les journaux communautaires.

L'atteinte des objectifs et des cibles à atteindre se feront dans un environnement où se dessinent deux tendances qui prennent de plus en plus d'importance à l'intérieur de la fédération canadienne : la montée en importance d'une approche asymétrique du fédéralisme et la dévolution de pouvoirs et de responsabilités du gouvernement fédéral vers les gouvernements provinciaux et territoriaux.

L'autre défi important est la volonté du Québec de reprendre sa place dans la francophonie canadienne et sa volonté de devenir chef de file dans le rayonnement des CFA au Canada. Le retour du Québec sur la scène de la francophonie canadienne est bienvenu; il se fait cependant dans un contexte où les CFA ont déjà mis en place leurs réseaux d'influence et formulé leurs intérêts et positions. De plus, l'intérêt du Québec pour la francophonie canadienne est contingent d'un gouvernement libéral provincial. Donc, le défi du retour du Québec dans la francophonie canadienne comporte pour les CFA trois aspects : la volonté peut-être temporaire du Québec sous un gouvernement libéral de se réinsérer dans la francophonie canadienne, le choc des institutions québécoises et des CFA aux intérêts parfois divergents, et la difficulté de trouver un *modus vivendi* qui respecte les différents besoins et diverses conditions de vie en français tant au Québec que dans les communautés francophones et acadiennes ailleurs au Canada.

La majorité des francophones à l'extérieur du Québec vivent sur l'axe Moncton (N.-B.) – Windsor (Ont.) à proximité du Québec; les autres francophones sont regroupés en communautés plus faibles numériquement, bénéficiant souvent de peu de protection juridique.

En ce qui concerne les infrastructures et les services disponibles pour chaque communauté, ceux-ci dépendent des cadres législatifs en place dans chaque province.

Certaines communautés ont accès à un système d'éducation complet du préscolaire au niveau collégial et universitaire, alors que d'autres n'y ont pas accès. Certaines ont accès à des institutions complètes de santé en français, d'autres non. Au niveau de l'administration de la justice, ici encore, les droits varient.

Historiquement, les rapports entre les communautés francophones hors Québec et les gouvernements provinciaux n'ont pas été toujours faciles. Depuis, les rapports se sont légèrement améliorés avec la mise en place de cadres législatifs fédéraux et constitutionnels encadrant plus strictement les droits des francophones du Canada. De plus, un programme de contestation judiciaire ainsi qu'une mobilisation importante des communautés francophones quant au respect de leurs droits contribuent à encourager l'imputabilité des gouvernements provinciaux.

Les réseaux communautaires étant très importants en situation minoritaire, la mobilisation se fait fréquemment à des niveaux pancanadiens, grâce à des porte-parole nationaux qui interviennent dans différents débats, tels que la FCFA du Canada, la Fédération des associations de juristes d'expression française de common law, etc.

À la question « Que recèle pour les CFA, en termes de possibilités, une approche plus explicitement asymétrique du fédéralisme canadien? », nous croyons que le fédéralisme asymétrique offre plusieurs possibilités au niveau de la reconnaissance de la diversité et du caractère inclusif des CFA. Le fédéralisme asymétrique permettrait ainsi une approche plus orientée vers les besoins spécifiques des communautés, qui aurait pour résultat de contribuer au déploiement de la francophonie canadienne.

Le fédéralisme asymétrique peut également contribuer à accroître la capacité d'influence des CFA dans la formulation des politiques linguistiques. Bien qu'il s'exerce habituellement entre le gouvernement fédéral et les gouvernements provinciaux, rien n'empêche de favoriser à l'intérieur de cette approche des rapports plus fréquents entre les gouvernements provinciaux. Ainsi, une approche asymétrique du fédéralisme qui reconnaît les spécificités de chaque province pourrait encourager les ententes interprovinciales pour partager l'expertise et les pratiques exemplaires, lesquelles sont habituellement logées dans les milieux communautaires.

L'autre aspect d'une influence accrue des CFA se trouve dans un contexte de dévolution des responsabilités du fédéral vers les provinces et territoires, ce qui pourrait encourager une plus grande responsabilisation des gouvernements provinciaux. Une approche ouvertement asymétrique pourrait favoriser le développement de politiques en fonction

des besoins de chaque communauté, ce qui s'est fait en partie dans le cadre des ententes Canada-communautés, mais qui doit se faire plus avant, dans une plus grande concertation et de façon à favoriser les ententes tripartites fédérales/provinciales /communautaires.

Ainsi, une approche asymétrique du fédéralisme ne peut faire fi du cadre constitutionnel et législatif en place. En effet, les obligations du gouvernement fédéral en matière de communautés de langue officielle ont été récemment renforcées par l'adoption de la loi S-3. Celle-ci oblige le gouvernement fédéral à veiller à l'épanouissement et au développement des minorités linguistiques. Le gouvernement fédéral peut se délester de certaines responsabilités, mais cette loi en bout de ligne impose une obligation au gouvernement fédéral de voir à l'épanouissement des communautés de langue officielle.

Les possibilités que recèle le fédéralisme asymétrique sont par contre contrebalancées par quatre défis particuliers. Premièrement, il pourrait provoquer une augmentation des écarts dans les conditions de vie des CFA. En effet, sans porte-parole pancanadien fort pour assurer l'épanouissement et le développement des CFA, celles-ci risquent de voir les disparités existant déjà parmi elles s'accroître au point de fragiliser davantage les infrastructures en place et accélérer la tendance à l'assimilation. Depuis environ 35 ans, le gouvernement fédéral s'est présenté comme l'interlocuteur principal des CFA; sans ses incitatifs financiers et sans le leadership juridique des tribunaux – surtout la Cour suprême – les CFA auraient vu leur sort dépendre de gouvernements provinciaux peu enclins à agir au-delà du strict minimum.

Le défi pour les CFA est de rétablir leurs préoccupations au cœur des priorités des gouvernements et ainsi s'intégrer aux processus de négociations d'ententes. Aussi, le travail d'influence et de partenariat dans les négociations gouvernementales requiert un temps énorme. L'implication possiblement requise par un accroissement des processus asymétriques pourrait amener les groupes communautaires à négliger l'autre partie de leur travail, la mobilisation communautaire et l'organisation de services pour les membres des communautés, éloignant les organisations communautaires de leur milieu.

Deuxièmement, le régime fédéral canadien est organisé en unités gouvernementales. Pour s'insérer dans les conférences fédérales-provinciales, il faut être une instance gouvernementale. Ainsi, les groupes communautaires qui font l'objet des politiques et décisions gouvernementales ne sont habituellement pas des interlocuteurs directs lors de ces forums de discussion.

Une façon de contrer cette difficulté est peut-être de développer une structure parallèle au Conseil de la Fédération qui permettrait la mise en place d'interlocuteurs francophones avec lesquels les membres actuels du Conseil de la Fédération pourraient discuter. Il y a peut-être également des leçons à tirer de la présence de l'Assemblée des Premières nations aux rencontres fédérales/provinciales/territoriales.

Les deux autres défis auxquels les CFA doivent faire face dépendent de la conception du fédéralisme proposée par le gouvernement fédéral : s'il perçoit le fédéralisme selon une

certaine dualité linguistique, le Québec aura sa préférence comme acteur légitime dans le domaine des services en français. S'il perçoit le fédéralisme plutôt en terme d'égalité entre provinces, la dévolution vers les gouvernements provinciaux pourrait avoir sa préférence. Ainsi, la dévolution et le fédéralisme asymétrique pourraient amener le gouvernement fédéral à se retirer de certains champs d'activités ou de développement pour remettre au Québec ou aux provinces ces responsabilités. À la lumière de la volonté du Québec de reprendre sa place dans la communauté francophone canadienne, le Québec pourrait être reconnu par le gouvernement fédéral comme chef de file des droits des francophones au Canada. Le Québec a toutefois fait preuve d'ambivalence par rapport à la francophonie hors Québec. En effet, celui-ci se doit de protéger le statut du français à l'intérieur de son territoire. Et, parce que les décisions juridiques sur les droits linguistiques sont habituellement appliquées tant chez les communautés francophones et acadiennes hors Québec que chez les anglophones du Québec, cette province est méfiante face à toute politique ou décision juridique qui favorise les francophones, de peur que ces décisions soient applicables aux anglophones du Québec.

De plus, sans abdiquer son rôle historique central dans la promotion des droits des CFA, le gouvernement fédéral pourrait faire appel aux provinces pour qu'elles prennent un rôle plus actif dans l'élaboration de programmes. Cette situation pourrait résulter en une détérioration des programmes et du financement dirigé envers les CFA, faute d'un chef de file à l'échelle pancanadienne.

Le fédéralisme asymétrique, dans une approche plus formalisée, et la dévolution de certains pouvoirs du gouvernement fédéral vers les gouvernements provinciaux auront un effet sur les objectifs de la FCFA du Canada, laquelle pourra sans doute s'adapter à ce nouveau cadre. Cependant, le fédéralisme asymétrique est un défi pour les communautés francophones hors Québec, qui craignent d'y voir le moyen pour le gouvernement fédéral de se délester de ses responsabilités. De plus, le fédéralisme asymétrique opère toujours sur une base gouvernementale, ce qui complique les choses pour les CFA, les reléguant davantage au rang de lobbyistes.

Comment les CFA peuvent-elles atteindre leurs objectifs à l'intérieur du fédéralisme asymétrique?

Un modèle de gouvernance à considérer est celui de l'Assemblée des Premières nations, laquelle, malgré qu'elle ne soit pas une instance gouvernementale, a tout de même réussi à se faire admettre à la table des négociations fédérales/provinciales/territoriales. Les rapports que le gouvernement fédéral entretient avec les communautés autochtones sont asymétriques et adaptés aux circonstances de chaque communauté. Les CFA doivent se poser la question, à savoir comment obtenir une voix plus forte dans les négociations pour le financement et la gestion des programmes liés à leur développement.

D'autres modèles de gouvernance peuvent également être explorés. Par exemple, l'expérience de l'Assemblée communautaire fransaskoise, laquelle fonctionne par l'élection de députés communautaires, pourrait offrir une piste intéressante pour accroître la représentativité des interlocuteurs francophones vis-à-vis des instances

gouvernementales. Les CFA, au niveau pancanadien, pourraient profiter d'une structure de représentativité élue, laquelle formerait une organisation de gouvernance issue de la société civile. Enfin, les débats sur une possible réforme électorale pourraient favoriser l'augmentation du nombre de francophones dans les institutions gouvernementales. Si un système de listes est préconisé, les partis politiques pourraient s'engager à développer une liste sur laquelle un certain nombre de francophones apparaissent – et ce, plutôt vers le haut que vers le bas de celle-ci. Ainsi, une certaine force politique pourrait se développer dans les institutions gouvernementales, tant au niveau provincial que fédéral, tout en contribuant à mettre en place des députés moins attachés à une base territoriale et ainsi plus aptes à parler pour une population francophone dispersée de par le Canada.

Bref, cette discussion renvoie à la nécessité d'un nouveau discours unifié de la part de la francophonie canadienne, un qui capitalise sur les acquis juridiques et constitutionnels, sur les progrès accomplis depuis 35 ans dans le domaine des droits linguistiques et qui peut reprendre de la vigueur avec le retour de la voix du Québec dans le paysage francophone canadien. Ce discours doit s'élaborer en pleine reconnaissance des circonstances asymétriques qui modulent la vie en français au Canada et en faire non pas un obstacle, mais bien un atout, dans un monde qui nécessite la versatilité et l'adaptabilité. Il s'agira en fait de travailler à rendre prioritaires les questions touchant les CFA auprès des politiciens fédéraux et provinciaux; un objectif somme toute de reconnaissance mais également de priorisation de la francophonie.

Une structure de gouvernance revue afin de mieux s'insérer dans les rencontres fédérales/provinciales/territoriales et une solidarité renforcée entre les différentes CFA – incluant le Québec –, voilà des pistes de réflexion qui permettraient aux CFA de tirer leur épingle du jeu dans un contexte de fédéralisme asymétrique tout en maintenant une approche où les acquis ne peuvent être remis en question.

Je vous remercie, et je serai heureux de répondre à vos questions.