

# Collaboration entre l'État et les communautés :

nouvelles modalités pour la prestation de services



Nota : Dans la présente publication, les termes de genre masculin utilisés pour désigner des personnes englobent à la fois les femmes et les hommes.

© Ministre des Travaux publics et Services gouvernementaux Canada 2000  
N° de cat. : SF31-46/2000  
ISBN : 0-662-64972-9

Imprimé sur du papier recyclé



Printed on recycled paper

# Collaboration entre l'État et les communautés :

nouvelles modalités pour la prestation de services





# TABLE DES MATIÈRES

AVANT-PROPOS . . . . .	.3
SOMMAIRE . . . . .	.5
I. INTRODUCTION . . . . .	.11
II. LA MÉTHODOLOGIE . . . . .	.13
III. LES RÉSULTATS DE LA COLLECTE DES DONNÉES . . . . .	.15
1. Le modèle de l'ACFO régionale de London-Sarnia . . . . .	.16
2. Le modèle Éducacentre (Colombie-Britannique) . . . . .	.17
3. Le modèle du Comité national du développement des ressources humaines de la francophonie canadienne . . . . .	.18
IV. ANALYSE JURIDIQUE . . . . .	.21
V. RECOMMANDATION À L'INTENTION DES GROUPES COMMUNAUTAIRES . . . . .	.25
VI. RECOMMANDATIONS À L'INTENTION DES INSTITUTIONS FÉDÉRALES . . . . .	.29
1. Surveillance des nouvelles modalités de collaboration . . . . .	.29
2. Évaluation globale des modalités de collaboration . . . . .	.31
3. Étude des besoins communautaires et planification de la mise en œuvre des modalités . . . . .	.31
4. Mécanismes de contrôle et de responsabilisation . . . . .	.32
5. Respect du principe de l'égalité . . . . .	.32
6. Pérennité de l'offre du service . . . . .	.33
CONCLUSION . . . . .	.35
ANNEXE 1 : LES MODALITÉS DE COLLABORATION . . . . .	.37
1. Clarification de la terminologie . . . . .	.37
2. Exemples retenus . . . . .	.41
ANNEXE 2 : BIBLIOGRAPHIE . . . . .	.47



## AVANT-PROPOS



Le Canada n'échappe pas aux grands courants mondiaux. Comme dans beaucoup d'autres pays, les organismes publics et privés ont subi chez nous de profondes transformations. Ces transformations, il faut s'y attendre, modifient les rapports entre l'État et les citoyennes et citoyens.

Les mesures prises par le gouvernement canadien, au cours des dernières années, pour moderniser et rationaliser la prestation des services à la population ont aussi des répercussions sur les services offerts aux Canadiennes et aux Canadiens vivant en situation minoritaire.

Certaines des plus récentes modalités adoptées à cet égard ont donné lieu à de nouvelles formes de collaboration entre l'État et les communautés minoritaires de langue officielle. Or, pour que ces nouvelles façons de servir le public canadien obéissent à la *Loi sur les langues officielles* et favorisent l'épanouissement des communautés, certains principes doivent être respectés.

Notre étude de ces nouvelles modalités de collaboration entre l'État et les communautés, menée avec l'appui de Ronald Bisson et Associé.e.s, n'avait d'autre but que d'en évaluer la conformité à ces principes. Nous avons aussi obtenu le concours de nombreuses autres personnes qui ont bien voulu nous consacrer quelques heures de leur temps précieux lors des entrevues préliminaires et des suivis. Sans leur contribution, cette recherche n'aurait pu voir le jour. Nous ne pouvons nommer chacune d'entre elles, mais toutes méritent notre gratitude. Nous remercions en particulier les coordonnatrices et coordonnateurs nationaux de la Partie VII de la *Loi sur les langues officielles*, les représentants d'organismes communautaires nationaux, provinciaux et locaux ainsi que les prestataires de services.

Nos remerciements vont aussi aux groupes qui nous ont aimablement fait parvenir copie des ententes de contribution et des contrats régissant leur projet afin que nous puissions en effectuer une analyse approfondie.

Dyane Adam

Juin 2000





# SOMMAIRE



Les réductions budgétaires successives depuis le début des années 1990, les restructurations des ministères et des programmes fédéraux et les nouvelles possibilités qu'offrent les technologies de l'information et de la communication ont amené les gouvernements à élargir leur approche et à diversifier leurs modes de prestation des services publics.

En août 1994, le gouvernement fédéral a adopté un cadre de responsabilisation ministériel pour mettre en œuvre la Partie VII de la *Loi sur les langues officielles* de 1988 qui engage l'État « à favoriser l'épanouissement des minorités francophones et anglophones et [...] à promouvoir la pleine reconnaissance et l'usage du français et de l'anglais dans la société canadienne » (article 41). La mise en œuvre graduelle de la Partie VII de la *Loi* a aussi contribué à diversifier les modes de prestation des programmes fédéraux.

En janvier 1999, le Groupe de travail Fontaine sur les effets des transformations gouvernementales sur les langues officielles déposait son rapport, *Maintenir le cap : la dualité linguistique au défi des transformations gouvernementales*. Il recommandait : « Que le gouvernement explore, par le truchement de projets pilotes, la possibilité d'établir des partenariats avec les communautés de langue officielle en situation minoritaire en vue de la prestation par ces dernières de certains services. »

Afin de prévenir toute difficulté dans la création de nouveaux mécanismes et en prévision de leurs retombées éventuelles sur l'application de la *Loi* et le respect des dispositions linguistiques de la *Charte canadienne des droits et libertés*, le Commissariat aux langues officielles a entrepris la présente étude. Elle comporte deux objectifs :

- inventorier des exemples de nouvelles modalités de collaboration entre l'État et les communautés de langue officielle pour la prestation de services par des groupes de la communauté;
- déterminer les conditions qui doivent être remplies pour assurer le respect de la *Loi sur les langues officielles* et les intentions du législateur.

De multiples entrevues téléphoniques auprès de représentants des institutions fédérales et des communautés ont permis de répertorier une centaine d'exemples de nouvelles modalités de collaboration par lesquelles un groupe de la communauté minoritaire assure la prestation d'un service gouvernemental.

Certains mécanismes de collaboration ont été élaborés en raison de la volonté des institutions fédérales de mieux adapter les services à la clientèle cible et d'éliminer les doubles emplois. D'autres l'ont été afin d'appuyer l'épanouissement des communautés en vertu de l'article 41 de la *Loi*. Les nouvelles modalités de collaboration sont plus répandues dans l'Ouest canadien et elles commencent à s'établir dans le sud de l'Ontario. Elles sont rares dans la région de l'Atlantique et au Québec. Les services visés par ces modalités touchent surtout le domaine du développement économique et de l'employabilité.

Trois cas types ont été analysés en détail : le modèle de l'Association canadienne-française de l'Ontario (ACFO) dans la région de London-Sarnia, organisme communautaire qui offre des



services locaux d'employabilité et de formation; le modèle Éducacentre en Colombie-Britannique, qui fournit des services semblables à l'échelle provinciale; et le modèle du Comité national de développement des ressources humaines de la francophonie canadienne dont les services sont d'envergure nationale; ce dernier travaille de près avec les Regroupements de développement économique et d'employabilité (RDEE) dans les provinces.

Les modalités de collaboration que nous avons recensées soulèvent deux questions fondamentales sur le plan juridique :

1. Les organismes des communautés minoritaires de langue officielle qui offrent des programmes gouvernementaux constituent-ils des « bureaux » au sens où l'entendent l'article 20 de la *Charte canadienne des droits et libertés* et l'article 22 de la *Loi sur les langues officielles* ?
2. Ces organismes sont-ils des « tiers » agissant pour le compte du gouvernement du Canada comme l'énonce l'article 25 de la *Loi sur les langues officielles* ?

Dans l'arrêt Beaulac, la Cour suprême du Canada stipule, au paragraphe 22 : « En ce qui concerne les droits existants, l'égalité doit recevoir son sens véritable. Notre Cour a reconnu que l'égalité réelle est la norme applicable en droit canadien » et ajoute, au paragraphe 25 : « [...] les droits linguistiques doivent dans tous les cas être interprétés en fonction de leur objet, de façon compatible avec le maintien et l'épanouissement des collectivités de langue officielle au Canada » .

Cette notion du sens véritable de l'égalité nous a amenés à nous poser deux autres questions essentielles :

1. Pourquoi avoir structuré l'offre de services comme elle l'a été dans les modalités de collaboration répertoriées ?
2. Les modalités de collaboration étudiées respectent-elles le principe de l'égalité réelle des communautés linguistiques ?

En prenant comme seuls exemples les points de service locaux d'Éducacentre, de l'ACFO régionale ou d'un RDEE, il est difficile de conclure qu'ils constituent des « bureaux » tel qu'énoncé dans la Partie IV de la *Loi sur les langues officielles*, soit par leur nature ou en fonction de leurs activités.

Notre recherche a mis en lumière une importante répercussion de la transformation gouvernementale : pour définir les mots « bureau » ou « tiers », on ne peut considérer isolément le point de service qui, en fin de compte, établit une relation avec le public. Pour bien comprendre les incidences juridiques possibles, il faut considérer le contexte global dans lequel les services sont offerts; il faut donc voir le point de service ultime comme faisant partie d'un tout conçu pour fournir plus efficacement un service à une population donnée.

Le point de départ est le ministère ou l'organisme fédéral; le point d'arrivée est le public desservi. Entre les deux se trouvent un ensemble de dispositions juridiques, d'arrangements administratifs et de processus opérationnels ayant pour but la prestation des services

gouvernementaux. À notre sens, le « bureau » se rapporte moins à la relation établie en définitive avec le public qu'à cet ensemble de dispositions, d'arrangements et de processus interdépendants.

Un service du gouvernement fédéral, qu'il soit fourni par une province, une municipalité, un organisme communautaire ou par d'autres « personnes ou institutions » demeure toujours une action gouvernementale, sujette à la *Loi sur les langues officielles*. Aussi estimons-nous raisonnable, pour trouver réponse à nos questions, de considérer l'ensemble des arrangements et des dispositions relatifs à la prestation de services adoptés par les institutions fédérales.

Les modalités de collaboration que nous avons étudiées assurent, selon nous, l'égalité réelle dans l'offre de service; ce sont des arrangements et des dispositions qui permettent de fournir à une minorité linguistique un service à toutes fins pratiques égal à celui offert à la majorité : égalité du français et de l'anglais; accès égal au service; et qualité du service équivalente dans l'une et l'autre langue.

Nous nous sommes penchés également sur la question suivante : dans quelles circonstances est-il souhaitable d'établir des modalités de collaboration permettant à un groupe de la communauté minoritaire de langue officielle d'assurer la prestation d'un service gouvernemental ?

D'abord, lorsque les modalités sont régies par des ententes de partenariat bipartites ou multipartites. Il faut aussi que le mandat principal (sinon le seul) de l'organisme communautaire soit de fournir le service en question. C'est le cas du Comité national de développement des ressources humaines de la francophonie canadienne, à l'échelle nationale, et d'Éducacentre, à l'échelon provincial. Parfois, l'organisme est créé expressément pour fournir le service.

S'il n'existe aucune entente de partenariat ni modalité appropriée ou si aucun groupe n'a été créé à seule fin d'offrir le service, la prestation par un groupe communautaire d'un service gouvernemental, parmi d'autres tâches, doit être considéré uniquement comme une solution de rechange temporaire, après que le ministère a épuisé tous les autres moyens d'offrir le service directement en vue de respecter ses engagements linguistiques. C'est le cas de l'ACFO régionale de London-Sarnia.

Les recommandations suivantes visent à appuyer les efforts des groupes communautaires et des institutions fédérales dans l'élaboration des modalités de collaboration pour la prestation d'un service ou l'exécution d'un programme.

#### RECOMMANDATION À L'INTENTION DES GROUPES COMMUNAUTAIRES

Tout groupe communautaire voulant établir une modalité de collaboration avec une institution fédérale pour la prestation d'un service gouvernemental doit :

- obtenir l'appui de la communauté en veillant à ce que ses démarches soient compatibles avec celles des autres groupes communautaires;
- effectuer une étude des besoins communautaires et planifier la mise en œuvre des modalités;





- créer un organisme autonome, de préférence, qui assurera la prestation du service;
- veiller à ce que cette nouvelle modalité de collaboration contribue, par la qualité du service offert, à la progression vers l'égalité de statut et d'usage du français et de l'anglais dans les communautés minoritaires et majoritaires.

## RECOMMANDATIONS À L'INTENTION DES INSTITUTIONS FÉDÉRALES

### ***Recommandation 1 : Surveillance des nouvelles modalités de collaboration***

Que le Comité des sous-ministres responsable pour les langues officielles confie au Secrétariat du Conseil du Trésor et au ministère du Patrimoine canadien la responsabilité de mettre sur pied, dans un délai de six mois, un système central de collecte de données permettant de suivre l'évolution des modalités de collaboration établies entre les institutions fédérales et les groupes communautaires pour la prestation de services (ou l'exécution de programmes) gouvernementaux aux communautés minoritaires de langue officielle.

Que le Comité des sous-ministres responsable pour les langues officielles confie au Secrétariat du Conseil du Trésor et au ministère du Patrimoine canadien la responsabilité d'élaborer un cadre de gestion des modalités de collaboration entre l'État et des groupes communautaires pour la prestation de services afin d'assurer le respect de la *Loi sur les langues officielles* et les intentions du législateur. Ce cadre devrait être opérationnel avant le 31 mars 2001.

### ***Recommandation 2 : Évaluation globale des modalités de collaboration***

Que le Conseil du Trésor prévoie, en 2002-2003, une évaluation globale des résultats des nouvelles modalités de collaboration établies entre les institutions fédérales et les groupes communautaires pour la prestation de services (ou l'exécution de programmes) gouvernementaux aux communautés minoritaires de langue officielle.

### ***Recommandation 3 : Étude des besoins communautaires et planification de la mise en œuvre des modalités***

Que les institutions fédérales en cause dégagent les ressources financières voulues pour la réalisation d'une étude des besoins communautaires et la planification de la mise en œuvre de nouvelles modalités de collaboration avec un organisme communautaire en vue de la prestation d'un service gouvernemental à une communauté minoritaire de langue officielle.

### ***Recommandation 4 : Mécanismes de contrôle et de responsabilisation***

Que les institutions fédérales en cause s'assurent, dans tous les cas, de la mise en place des mécanismes appropriés de contrôle et de responsabilisation lors de la planification et de la mise en œuvre d'une nouvelle modalité de collaboration avec un organisme d'une communauté minoritaire de langue officielle pour la prestation d'un service gouvernemental. Ces mécanismes doivent notamment garantir le respect de la *Charte canadienne des droits et libertés*, de la *Loi sur les langues officielles* et du *Règlement sur les langues officielles*.

**Recommandation 5 : Respect du principe de l'égalité**

Que les institutions fédérales en cause veillent à ce que les groupes communautaires chargés de fournir un service gouvernemental respectent pleinement le principe de l'égalité, qui est au cœur des droits linguistiques des Canadiennes et des Canadiens, ainsi que les normes de qualité en vigueur.

Que les institutions fédérales en cause s'assurent que les groupes communautaires qui fournissent un service gouvernemental possèdent toutes les compétences professionnelles et linguistiques requises.

Que les institutions fédérales en cause effectuent périodiquement une évaluation formelle de la qualité et de l'égalité des services offerts par le groupe communautaire.

**Recommandation 6 : Pérennité de l'offre de services**

Les institutions fédérales en cause doivent veiller à ce que toute modalité de collaboration par laquelle un groupe communautaire assure, directement ou par sous-traitance, la prestation d'un service gouvernemental fasse l'objet d'une planification pluriannuelle et soit régie par un cadre cohérent et une stratégie ministérielle réfléchie favorisant l'épanouissement des communautés visées. Elles doivent aussi prévoir une période de transition raisonnable dans le cas du non-renouvellement d'une modalité de collaboration. Dans ce cas, l'institution fédérale doit également établir des mécanismes appropriés de réintégration du service qui favorisent la progression vers l'égalité de statut et d'usage du français et de l'anglais.

Les principes suivants doivent, selon nous, guider l'établissement de ces modalités de collaboration, étant donné la responsabilité du gouvernement du Canada d'assurer l'égalité du français et de l'anglais conformément à la *Loi constitutionnelle de 1982* :

- toute modalité de collaboration doit, au minimum, préserver les droits acquis, y compris la facilité et l'exercice des recours, et garantir au public visé les services auxquels il a droit en vertu de la *Charte canadienne des droits et libertés*, de la *Loi sur les langues officielles* et du *Règlement*;
- toute modalité de collaboration doit définir et mettre en place les mécanismes qui permettront de fournir aux communautés minoritaires des services réellement égaux à ceux offerts à la majorité de langue officielle;
- toute modalité de collaboration doit prévoir des mécanismes appropriés de contrôle et d'évaluation;
- toute modalité de collaboration doit être pluriannuelle et assurer la stabilité du service fourni à la communauté;
- toute modalité de collaboration doit prévoir des mesures concrètes de transition qui respectent pleinement le principe de l'égalité, advenant la réintégration des services au sein des institutions fédérales en cause.



# I. INTRODUCTION



Le Groupe de travail sur les effets des transformations gouvernementales sur les langues officielles, mis sur pied par le président du Conseil du Trésor, déposait son rapport en janvier 1999. Il a étudié les transformations importantes de l'ensemble de l'appareil gouvernemental fédéral en vue de moderniser et de rationaliser la prestation de services à la population.

Le Groupe de travail recommandait la formation de partenariats avec les communautés : « Que le gouvernement explore, par le truchement de projets pilotes, la possibilité d'établir des partenariats avec les communautés de langue officielle en situation minoritaire en vue de la prestation par ces dernières de certains services. » (Recommandation 7)

Il soulignait aussi l'importance de se montrer circonspect, toutefois, dans le recours à une telle approche qui suppose, parallèlement, la création d'un mécanisme d'exécution des programmes novateur qui n'a pas encore fait ses preuves.

Afin de prévenir toute difficulté dans la création de nouveaux mécanismes et en prévision de leurs retombées éventuelles sur l'application de la *Loi* et le respect des dispositions linguistiques de la *Charte canadienne des droits et libertés*, le Commissariat aux langues officielles a entrepris la présente étude. Elle comporte deux objectifs :

- inventorier des exemples de nouvelles modalités de collaboration entre l'État et les communautés de langue officielle pour la prestation de services par des groupes communautaires;
- déterminer les conditions qui doivent être remplies pour assurer le respect de la *Loi sur les langues officielles* et les intentions du législateur.

Le présent rapport expose d'abord les résultats de la collecte de données et de l'analyse de trois cas types, soit le modèle de l'ACFO régionale de London-Sarnia, le modèle Éducacentre en Colombie-Britannique et le modèle du Comité national de développement des ressources humaines de la francophonie canadienne. Une analyse juridique présente certaines perspectives législatives concernant ces modalités de collaboration. Tous les cas répertoriés sont décrits à l'annexe 1. On y trouve également la clarification de la terminologie employée dans le cadre de cette recherche.

Des recommandations, fondées sur les résultats de la recherche, ont été formulées à l'intention des groupes communautaires et des institutions fédérales. La conclusion résume les principes devant guider la mise en œuvre des modalités de collaboration pour la prestation d'un service gouvernemental par un groupe de la communauté.





## II. LA MÉTHODOLOGIE



Pour réaliser la collecte des données, nous avons communiqué avec le gestionnaire responsable de la Partie VII de la *Loi sur les langues officielles* dans chacune des institutions fédérales intéressées afin de connaître l'étendue des nouvelles modalités de collaboration. Nous avons également tenu des entrevues avec divers représentants du gouvernement, notamment ceux du Conseil du Trésor et des bureaux régionaux du Commissariat aux langues officielles, afin de répertorier le maximum de nouvelles modalités de collaboration et en savoir plus sur les orientations futures dans ce domaine.

Nous avons communiqué aussi avec des organisations communautaires de divers secteurs dans chacune des provinces pour compléter l'inventaire et connaître leurs points de vue sur cette nouvelle tendance dans l'offre de services gouvernementaux.

Deux spécialistes juridiques ont complété de leur avis éclairé notre analyse de l'ensemble de la situation et nos conclusions.



### III. LES RÉSULTATS DE LA COLLECTE DES DONNÉES



Dans son rapport *Un tracé pour agir : La mise en œuvre de la Partie VII de la Loi sur les langues officielles de 1988*, publié en février 1996, le Commissaire aux langues officielles fait la recommandation suivante :

Le ministère du Développement des ressources humaines et le ministère du Patrimoine canadien, en collaboration avec le Conseil des ministres de l'Éducation du Canada et avec les communautés minoritaires de langue officielle, devraient entreprendre une étude consultative pour définir, à l'échelle nationale, les besoins des communautés minoritaires en enseignement post-secondaire, en formation professionnelle et en développement des ressources humaines. Cette étude devrait avoir pour but d'élaborer une stratégie canadienne de coopération entre le gouvernement fédéral et le gouvernement des provinces et territoires en vue de remédier aux désavantages historiques qu'ont subis les communautés minoritaires dans les domaines de la formation professionnelle, du développement des ressources humaines et de l'enseignement post-secondaire. De plus, cette stratégie devrait inclure la délégitation oblique. (p. 62)

L'approche que préconise le Commissaire dans les domaines de la formation professionnelle, du développement des ressources humaines et de l'enseignement post-secondaire part du principe que les organismes d'une communauté donnée sont parfois mieux placés que les institutions de l'ensemble de la société ou que l'État lui-même pour assurer à cette communauté la prestation de certains services gouvernementaux. Dans le cas d'une communauté minoritaire de langue officielle, cette approche peut aussi contribuer à renforcer l'organisme et, partant, sa vitalité et sa viabilité, objectif statutaire du gouvernement du Canada consacré dans la Partie VII de la *Loi*.

Dans le *Cadre d'examen des différents modes d'exécution des programmes*, le Secrétariat du Conseil du Trésor affirme : « Le gouvernement fédéral n'est pas toujours le meilleur fournisseur de services, notamment lorsqu'il fait double emploi [avec les] instances provinciales ou lorsque les entreprises privées, les organismes bénévoles ou les groupes communautaires peuvent [...] assurer [ces services] avec plus d'efficacité et d'efficience<sup>1</sup>. »

Le même document propose comme stratégie de former des partenariats avec d'autres secteurs. « Le gouvernement conclura des ententes de collaboration et de partenariat entre les ministères et avec d'autres gouvernements ou secteurs de l'économie afin [...] de profiter des forces et des compétences d'autres secteurs et d'offrir aux clients des programmes et des services adaptés à leurs besoins, innovateurs et à des coûts abordables<sup>2</sup> ».

Nous avons donc répertorié les nouvelles modalités de collaboration établies, dans cet esprit, depuis 1995 entre divers organismes, institutions ou ministères fédéraux et des organismes communautaires pour la prestation d'un service gouvernemental à une communauté de langue officielle.

---

<sup>1</sup>Secrétariat du Conseil du Trésor, *Cadre d'examen des différents modes d'exécution des programmes*, 1995, p. 7.

<sup>2</sup>*Ibid.*, p. 14.



Nous avons dénombré une centaine de modalités au total. Elles ont été conclues principalement par quelques institutions fédérales et, outre le domaine culturel, elles se rapportent presque exclusivement à l'expansion économique ou au développement du marché de travail.

Nous avons retenu trois cas types pour en faire une analyse plus approfondie. Ces cas représentent trois nouveaux modèles de collaboration qui ont émergé depuis cinq ans et ils soulèvent deux questions juridiques fondamentales.

Invoquent-ils l'article 25 de la *Loi sur les langues officielles* ?

Article 25 : Il incombe aux institutions fédérales de veiller à ce que, tant au Canada qu'à l'étranger, les services offerts au public par des tiers pour leur compte le soient, et à ce qu'il puisse communiquer avec ceux-ci, dans l'une ou l'autre des langues officielles dans le cas où, offrant elles-mêmes les services, elles seraient tenues, au titre de la présente partie, à une telle obligation.

Respectent-ils l'article 20 de la *Charte* relativement à l'emploi des langues officielles ?

Article 2 (1) : Le public a, au Canada, droit à l'emploi du français ou de l'anglais pour communiquer avec le siège ou l'administration centrale des institutions du Parlement ou du gouvernement du Canada ou pour en recevoir les services; il a le même droit à l'égard de tout autre bureau de ces institutions là où, selon le cas :

- a) l'emploi du français ou de l'anglais fait l'objet d'une demande importante;
- b) l'emploi du français ou de l'anglais se justifie par la vocation du bureau.

## **1. Le modèle de l'ACFO régionale de London-Sarnia**

Un nombre important de francophones de cette région se plaignaient du manque de services en français offerts par le ministère du Développement des ressources humaines (DRHC). En 1995, à la suite d'une étude socio-économique, l'ACFO régionale a établi un profil de la communauté qui a mis en lumière deux besoins quant à DRHC. Le premier concernait la traduction des documents annonçant les emplois locaux et le second se rapportait à la dimension francophone du service de télé-messagerie offert par le ministère.

L'ACFO régionale a présenté au ministère une proposition en vue d'assurer la prestation de ces services en français. DRHC y a donné suite et subventionné le projet comme s'il s'agissait de création d'emplois au lieu de puiser dans ses fonds d'exploitation comme l'avait demandé l'ACFO. La subvention a donc été accordée pour deux projets distincts qui doivent être négociés et renouvelés chaque année.

Le premier projet, qui fournit en français l'information concernant la disponibilité d'emplois dans la région, a nécessité l'embauche de deux traductrices et de quatre autres personnes pour offrir aussi les services de télé-messagerie dans les deux langues officielles et assurer la traduction de dépliants et d'autres documents.

Un second projet a été lancé afin de créer un service de counselling en français en matière d'emploi et un centre de ressources bilingues dans le Centre scolaire communautaire de London. À l'origine, ce second projet devait être offert en partenariat avec le Collège des



Grands Lacs. Aujourd'hui, l'ACFO régionale assure ce service qui comprend des ateliers de formation organisés par DRHC (droits et obligations, programmes du ministère, exploration de carrières, etc.) et un appui continu aux clients à la recherche d'un emploi. Le Collège des Grands Lacs partage des locaux dans le Centre scolaire et communautaire de London et offre un programme intitulé Connexion Emploi. Ce programme provincial offre aussi des services d'orientation en employabilité, mais à une clientèle différente.

L'ACFO régionale de London-Sarnia présente un premier type de modalité de collaboration établi entre un ministère et une communauté minoritaire de langue officielle. Dans ce cas, les annexes au contrat stipulent que l'objectif du projet est de fournir des services bilingues comme le stipule la *Loi sur les langues officielles* et d'améliorer la prestation de services en employabilité à la communauté francophone dans la région de London. Les exigences et les compétences du personnel qui sera embauché sont clairement définies et le Centre bilingue doit offrir des services comparables à ceux offerts à la communauté anglophone.

Lorsqu'un francophone s'adresse au bureau de DRHC et veut obtenir un service en français, il est dirigé vers l'ACFO régionale. Depuis son existence, ce centre n'a reçu que des clients francophones. Cet exemple montre les nombreux aspects que doit considérer un ministère avant d'octroyer une subvention sous forme de projet ou de contrat de services, ou encore d'établir un partenariat ou un autre mécanisme de collaboration avec un organisme communautaire pour offrir ses services à la communauté minoritaire de langue officielle. D'autres cas de ce genre ont été observés notamment à Kingston, à Hamilton et à Labrador City.

## 2. Le modèle Éducacentre (Colombie-Britannique)

Éducacentre ([www.educacentre.com](http://www.educacentre.com)) a pour mission d'offrir un service d'éducation et de formation des adultes en français en Colombie-Britannique afin de permettre aux gens de s'épanouir et de contribuer ainsi au mieux-être de la collectivité. Pour remplir cette mission, Éducacentre offre un éventail de programmes de formation à l'emploi, d'alphabétisation et de francisation, d'apprentissage de l'anglais langue seconde ainsi que des cours d'informatique et de télé-apprentissage.

Éducacentre fait appel à divers bailleurs de fonds et signe des ententes de contribution ou de subvention (40 en 1999) tant avec des ministères provinciaux que fédéraux pour offrir sa programmation. Comptant un campus à Vancouver, un autre à Victoria et divers services en région, l'organisme a eu 916 clients en 1998-1999 et prévoit une participation de 1 500 personnes entre le 1<sup>er</sup> septembre 1999 et le 31 août 2000.

Nous avons visité Éducacentre car il est en quelque sorte devenu un modèle de prestation de services en employabilité; selon la directrice générale, ce modèle va probablement se multiplier dans les années à venir lorsque d'autres institutions fédérales adopteront de nouveaux mécanismes de collaboration avec les groupes communautaires.

Éducacentre impressionne par la qualité des services offerts (l'évaluation des clients le confirme), par l'excellence des documents d'information et de formation fournis et par la disponibilité des outils d'apprentissage, en particulier dans le domaine de l'informatique.



Selon la directrice générale, Éducentre a pu prendre une telle ampleur grâce à l'article 41 de la *Loi sur les langues officielles*. Elle a établi d'excellentes relations de travail avec les responsables régionaux de DRHC et l'administration des projets se fait avec toute la rigueur voulue.

Ces accords de contribution permettent au ministère d'atteindre deux de ses objectifs : l'employabilité, qui est sa vocation première, et l'appui à l'épanouissement de la communauté minoritaire de langue officielle.

Les ententes comportent des conditions supplémentaires portant sur l'étroitesse des liens qui doivent exister entre DRHC et Éducentre pour assurer la qualité du service. Voici quelques exemples pertinents :

- L'agent de projets de DRHC s'engage à assurer la liaison entre Éducentre et le bureau du ministère. Éducentre et DRHC continueront, comme d'habitude, d'offrir le meilleur service possible aux francophones de la région.
- L'agent de projets aura accès à toute la documentation relative à la comptabilité pour ce projet.
- Le coordonnateur informera l'agent de projets de l'embauche d'un nouvel employé et de tout problème directement lié au projet.
- Une évaluation du projet pilote « Gestion de cas » sera menée par un organisme extérieur au cours du septième mois suivant le début du projet.

Ce dernier article est fort important puisqu'il permet d'évaluer les résultats quantitatifs et qualitatifs du service offert. Ainsi, il sera déterminé si les services offerts par Éducentre sont équivalents à ceux fournis par DRHC et si le principe de l'égalité de traitement du français et de l'anglais est préservé.

Le seul défaut tient à une clause du contrat conclu avec le ministère de l'Éducation de la province, lequel exige que tout rapport d'Éducentre lui soit remis en anglais; cet état de fait surprend d'autant plus que l'annexe A du contrat stipule clairement que le gouvernement provincial administre ces fonds au nom de DRHC.

Le modèle Éducentre est un nouveau mécanisme de collaboration établi entre la communauté et un ministère pour fournir un service à une communauté linguistique minoritaire. Certains services sont offerts en fonction d'une entente directe entre DRHC et Éducentre; d'autres font l'objet d'une entente entre le ministère de l'Éducation de la province et Éducentre.

### **3. Le modèle du Comité national du développement des ressources humaines de la francophonie canadienne**

Le Comité national de développement des ressources humaines de la francophonie canadienne ([www.francophonie.gc.ca](http://www.francophonie.gc.ca)) est composé d'un nombre égal de représentants des communautés francophones en situation minoritaire et d'organismes fédéraux.

Les organismes gouvernementaux représentés sont les suivants : Développement des ressources humaines Canada, l'Agence de promotion économique du Canada Atlantique,

Agriculture et Agro-alimentaire Canada, la Banque de développement du Canada, Diversification de l'économie de l'Ouest Canada, Industrie Canada, Patrimoine canadien, le Conseil du Trésor, Travaux publics et Services gouvernementaux Canada.



Les organismes communautaires comprennent trois représentants d'une communauté francophone en situation minoritaire de chaque région du pays (l'Est, le Centre [Ontario] et l'Ouest), soit neuf personnes au total.

Créé en mars 1998, le Comité national a pour principal mandat de fournir des avis afin d'orienter les politiques, les programmes et les services des organismes fédéraux parties à l'entente pour que ces derniers favorisent le développement et l'épanouissement des communautés francophones en situation minoritaire du Canada.

Un comité équivalent existe pour desservir la population anglophone du Québec; il s'agit du Comité national de développement des ressources humaines pour la communauté minoritaire anglophone.

Un fonds d'appui de 21 000 000 \$ a été créé en juin 1999 pour les deux comités nationaux; du côté francophone, ce fonds appuiera, au cours des trois prochaines années, des initiatives dans quatre secteurs : le tourisme, le développement rural, l'économie du savoir et l'intégration de la jeunesse dans le secteur économique.

Adoptées en novembre 1999, les priorités stratégiques du Comité national francophone découlent du mandat, des missions complémentaires et de la vision des représentants des organismes communautaires et des organismes fédéraux.

En plus de gérer l'entente nationale, le Comité vise quatre objectifs prioritaires :

- établir un cadre national de développement économique et d'employabilité;
- favoriser la ratification des protocoles d'ententes entre, d'une part, les organismes gouvernementaux intéressés à l'expansion économique et au développement des ressources humaines et, d'autre part, les Regroupements de développement économique et d'employabilité (RDEE) dans les provinces;
- participer à l'élaboration des stratégies qui inscrivent les communautés francophones et acadienne dans les grandes tendances économiques et d'employabilité nationales et internationales;
- promouvoir les orientations stratégiques du Comité national de développement des ressources humaines de la francophonie canadienne.

Les représentants des organismes communautaires membres du Comité national francophone sont proposés par les RDEE. Ceux-ci, qui existent dans toutes les provinces, ont notamment pour mandat d'aider le Comité national à mettre en œuvre sa planification stratégique.

Mis sur pied par les communautés, un RDEE peut regrouper notamment des représentants du milieu des affaires, des systèmes coopératifs, des organismes communautaires et des municipalités. Le RDEE évalue les besoins en matière de développement économique et des ressources humaines; coordonne les initiatives fédérales, provinciales et locales; favorise



l'esprit d'entreprise et le développement du marché de travail; et assure une communication constante entre le Comité national et la communauté.

Dans certains cas, les RDEE s'inspirent des Sociétés d'aide au développement des collectivités. Les SADC sont des organismes locaux de développement économique intégrés qui bénéficient d'un financement du Programme de développement des collectivités d'Industrie Canada, en vue d'assurer la prestation de services de planification stratégique, de conseils aux petites entreprises, et de prêts aux collectivités rurales et éloignées qu'ils desservent.

Par exemple, le Conseil de développement économique des municipalités bilingues du Manitoba (CDEM) se décrit comme une SADC+ parce qu'il couvre l'ensemble la province, mais sert surtout les francophones.

Dans l'Ouest canadien, les quatre RDEE administrent, dans chacune des provinces, une caisse de prêts à l'intention des gens d'affaires francophones. Ces caisses, créées par Diversification de l'économie de l'Ouest Canada, n'excèdent pas 500 000 \$ par province et misent surtout sur les micro-prêts aux entreprises admissibles.

Toutefois, la Chambre économique de l'Ontario et le Conseil économique du Nouveau-Brunswick ne sont pas équivalents à une SADC.

L'Ontario a créé un consortium de 15 organismes économiques et d'employabilité. Ce consortium est le RDEE pour l'ensemble de la collectivité francophone de l'Ontario, mais contrairement aux RDEE de l'Ouest, il n'est pas l'équivalent d'une SADC car il n'a pas accès au financement de base, ni à la caisse des micro-prêts. Les responsables francophones en Ontario ont demandé la création d'une SADC francophone dont les modalités seraient à déterminer pour les diverses régions de la province. Avant de répondre à cette requête, Industrie Canada a commandé une étude sur les services en français offerts par les SADC en Ontario; les résultats n'étaient pas encore connus au moment de la rédaction de ce rapport (février 2000).

Le Conseil économique du Nouveau-Brunswick vient de créer un RDEE pour l'ensemble de la province; ce RDEE ne cherchera pas à devenir l'équivalent d'une SADC provinciale car il existe déjà plusieurs SADC régionales qui offrent divers services aux entreprises acadiennes.



## IV. ANALYSE JURIDIQUE



Les cas que nous avons retenus montrent clairement que la prestation des services du gouvernement fédéral au public canadien se transforme tant sur le plan quantitatif que qualitatif. Certains mécanismes de collaboration ont été élaborés en raison de la volonté des ministères fédéraux de mieux adapter les services à la clientèle cible et d'éliminer les doubles emplois en confiant la prestation des services à des instances locales. D'autres l'ont été afin d'appuyer l'épanouissement des communautés en vertu de l'article 41 de la *Loi sur les langues officielles*.

La seule délégation de responsabilités en matière de prestation de services gouvernementaux par des groupes de la communauté, ou la mise en œuvre exclusive de l'article 41 de la *Loi*, aurait sans doute donné des résultats fort différents.

Notre recherche nous a permis de constater que, dans le cas des communautés minoritaires de langue officielle, les nouvelles modalités de collaboration sont plus répandues dans l'Ouest canadien et qu'elles commencent à s'établir dans le sud de l'Ontario. Elles sont rares dans la région de l'Atlantique et au Québec.

Cette situation s'explique par le fait que les institutions fédérales peuvent plus facilement servir directement les communautés minoritaires dans les régions où elles sont plus nombreuses. Dans les autres régions, il leur est plus facile d'établir des modalités de collaboration avec les groupes communautaires qui peuvent, à leur tour, assurer la prestation de services directement à la population ciblée.

En Atlantique, les institutions fédérales semblent miser plutôt sur une stratégie d'offre de service directe.

Au Québec, certaines institutions fédérales optent pour une consultation accrue des communautés minoritaires intéressées et sur l'augmentation de la participation communautaire aux structures établies, telles les SADC.

L'exemple de Développement économique du Canada pour les régions du Québec est particulièrement éloquent à cet égard. Cette institution se distingue par ses efforts pour satisfaire ses partenaires des communautés de langue officielle; elle a adopté récemment une déclaration de principe visant à assurer le respect de l'article 41 de la *Loi sur les langues officielles*.

Comme nous l'avons souligné plus haut, les modalités de collaboration que nous avons recensées soulèvent deux questions fondamentales sur le plan juridique :

1. Les organismes des communautés minoritaires de langue officielle qui offrent des programmes gouvernementaux constituent-ils des « bureaux » au sens où l'entendent l'article 20 de la *Charte canadienne des droits et libertés* et l'article 22 de la *Loi sur les langues officielles* ?
2. Ces organismes sont-ils des « tiers » agissant pour le compte du gouvernement du Canada comme l'énonce l'article 25 de la *Loi sur les langues officielles* ?



La jurisprudence n'est pas claire en ce qui concerne les critères permettant de déterminer si un organisme constitue un bureau du gouvernement, mais on peut se rapporter à certaines décisions judiciaires antérieures pour l'interprétation à donner aux droits linguistiques.

Dans l'arrêt *Beaulac*, la Cour suprême du Canada stipule, au paragraphe 22 : « En ce qui concerne les droits existants, l'égalité doit recevoir son sens véritable. Notre Cour a reconnu que l'égalité réelle est la norme applicable en droit canadien » et ajoute, au paragraphe 25 : « [...] les droits linguistiques doivent dans tous les cas être interprétés en fonction de leur objet, de façon compatible avec le maintien et l'épanouissement des collectivités de langue officielle au Canada » .

Cette notion du sens véritable de l'égalité amène deux autres questions essentielles :

1. Pourquoi avoir structuré l'offre de services comme elle l'a été dans les modalités de collaboration répertoriées ?
2. Les modalités de collaboration étudiées respectent-elles le principe de l'égalité réelle des communautés linguistiques ?

En prenant comme seuls exemples les points de service locaux d'Éducacentre, de l'ACFO régionale ou du CDEM au Manitoba, il est difficile de conclure qu'ils constituent des « bureaux » tel qu'énoncé dans la Partie IV de la *Loi sur les langues officielles*, soit par leur nature ou en fonction de leurs activités. Ce serait une erreur sur le plan juridique de concevoir un « bureau » au strict sens des relations qu'il permet à un organisme fédéral d'entretenir avec le public.

Notre recherche a mis en lumière une importante répercussion de la transformation gouvernementale : pour définir les mots « bureau » ou « tiers », on ne peut considérer isolément le point de service qui, en fin de compte, établit une relation avec le public. Pour bien comprendre les incidences juridiques possibles, il faut considérer le contexte global dans lequel les services sont offerts; il faut donc voir le point de service ultime comme faisant partie d'un tout conçu pour fournir plus efficacement un service à une population donnée.

Le point de départ est le ministère ou l'organisme fédéral; le point d'arrivée est le public desservi. Entre les deux se trouvent un ensemble de dispositions juridiques, d'arrangements administratifs et de processus opérationnels ayant pour but la prestation des services gouvernementaux. À notre sens, le « bureau » se rapporte moins à la relation établie en définitive avec le public qu'à cet ensemble de dispositions, d'arrangements et de processus interdépendants.

Un service du gouvernement fédéral, qu'il soit fourni par une province, une municipalité, un organisme communautaire ou par d'autres « personnes ou institutions » demeure toujours une action gouvernementale, sujette à la *Loi sur les langues officielles*. Aussi estimons-nous raisonnable, pour trouver réponse à nos questions, de considérer l'ensemble des arrangements et des dispositions relatifs à la prestation de services adoptés par les institutions fédérales.

Notre analyse repose sur ces principes.

Il existe 88 SADC dans les quatre provinces de l'Ouest, chacune couvrant un territoire géographique déterminé.



Afin d'assurer le respect de la *Loi sur les langues officielles*, une institution fédérale peut se poser la question suivante : vaut-il mieux tenter d'offrir des services bilingues dans un certain nombre de ces SADC dans des régions où les communautés minoritaires sont peu nombreuses ou est-il préférable de créer l'équivalent francophone à l'échelle de la province pour y desservir l'ensemble de la population minoritaire ?

Si, par exemple, les SADC offraient exclusivement des services en anglais dans l'Ouest canadien, il serait possible de contester cet arrangement en vertu de l'article 20 de la *Charte* en démontrant qu'il nie le droit de la minorité francophone à une « égalité réelle » puisque les SADC sont là pour fournir un service fédéral à une population donnée, même si ce sont des organismes sans but lucratif. Ainsi, techniquement, une SADC pourrait être considérée comme un « bureau » du gouvernement fédéral.

Nous croyons que les arrangements particuliers conclus par Diversification de l'économie de l'Ouest Canada dans la délégation de certaines responsabilités aux RDEE des quatre provinces respectent l'égalité réelle entre les communautés majoritaires et minoritaires en matière de développement économique. En outre, le modèle adopté comporte l'avantage de tisser des liens solides entre les communautés et consolide leurs capacités institutionnelles.

Éducacentre présente un modèle particulier car le service fédéral offert à la communauté est régi par deux mécanismes : une entente fédérale-provinciale et un contrat entre la province et Éducacentre. Ce type d'arrangement permet la prestation efficace de services à la minorité et respecte le principe « d'égalité réelle » puisque Éducacentre est l'ultime prestataire de services dont le point d'origine est le gouvernement fédéral.

Le seul inconvénient de ce modèle est l'obligation imposée à Éducacentre par le gouvernement provincial de soumettre des rapports en anglais seulement.

Le modèle de l'ACFO de London-Sarnia est légèrement différent car cet organisme traite directement avec DRHC et fournit des services en français à une clientèle francophone. DRHC fait affaire avec un autre organisme pour offrir les mêmes services en anglais dans les régions à prédominance anglophone. Nous croyons qu'un tel arrangement respecte aussi les exigences de la *Loi sur les langues officielles*. Retenir les services d'un groupe de la minorité pour offrir activement des services gouvernementaux à la communauté est une façon de promouvoir l'égalité réelle. On pourrait même conclure que la modalité de collaboration établie par DRHC dans ce cas permet l'offre de services à une communauté qui ne demanderait peut-être pas ces services autrement.

Dans ces trois cas, y a-t-il infraction à la loi parce qu'un bureau n'offre pas le service en français et que l'autre n'offre pas le service en anglais, ce qui est contraire à l'esprit et à la lettre de la *Loi* et du *Règlement* ?

Rappelons à cet égard le paragraphe 25 de l'arrêt Beaulac : « [...] les droits linguistiques doivent dans tous les cas être interprétés en fonction de leur objet, de façon compatible avec le maintien et l'épanouissement des collectivités de langue officielle au Canada ».

La conformité à cette clause nous paraît évidente : l'égalité du français et de l'anglais est assurée, l'accès au service est égal, et la qualité du service s'équivaut dans l'une et l'autre langue.



Supposons maintenant qu'une institution fédérale confie la prestation d'un service à un groupe de la majorité, qui offre le service uniquement dans la langue de la majorité d'une province, sans avoir mis en place un service équivalent pour la communauté minoritaire. Dans ce cas, il y aurait manifestement infraction à la *Loi sur les langues officielles*.

Il nous semble donc que les modalités de collaboration étudiées assurent l'égalité réelle dans l'offre de service; ce sont des arrangements et des dispositions qui permettent d'offrir à une minorité linguistique un service égal à celui offert à la majorité.

Reste à déterminer les conditions qui doivent être remplies pour assurer le respect de la *Loi* et les intentions du législateur.

## V. RECOMMANDATION À L'INTENTION DES GROUPES COMMUNAUTAIRES



À ce jour, pratiquement tous les exemples de nouvelles modalités de collaboration ont découlé d'efforts de la part des groupes communautaires qui se sont adressés à une institution fédérale parce qu'ils voulaient assurer un meilleur service gouvernemental à leur communauté.

L'offre directe d'un service gouvernemental par un groupe communautaire comporte plusieurs avantages tant pour la communauté que pour le groupe en question. La communauté a plus facilement accès à des services gouvernementaux dans sa langue et dans des locaux qui lui sont connus. Par exemple, la synergie créée dans le domaine de l'employabilité et du développement des ressources humaines renforce considérablement le tissu social communautaire et augmente les capacités de prise en charge. En plus de créer plusieurs nouveaux emplois, le groupe qui offre le service jouit d'avantages financiers non négligeables permettant de consolider les assises communautaires.

Nonobstant ces avantages évidents, la prestation d'un service gouvernemental par un groupe de la communauté, indépendamment de la forme que prend la modalité de collaboration choisie, n'est pas simple et ne s'improvise pas.

D'ailleurs, certains services gouvernementaux peuvent difficilement être offerts par un groupe communautaire; par exemple, la collecte de données confidentielles, le maintien de l'ordre ou certains services sociaux.

Les chefs de file des groupes communautaires consultés ont des opinions partagées concernant les modalités de collaboration qui régissent ces services. Plusieurs ont dit craindre que la prestation de services gouvernementaux par l'entremise d'un groupe de la communauté épargne à un ministère l'obligation d'offrir ce service dans les deux langues officielles dans ses bureaux. D'autres craignent une diminution de la qualité du service.

Certains prétendent que ces modalités pourraient mettre en concurrence des groupes communautaires intéressés à offrir des services gouvernementaux pour les bénéfices financiers qui pourraient en résulter. D'autres voient mal pourquoi un groupe communautaire donné offrirait un service gouvernemental alors que le mandat du groupe ne traite aucunement du service en question, surtout dans le cas d'un groupe ayant pour mission le démarchage auprès du gouvernement. Ainsi, on craint qu'une association qui joue le rôle de porte-parole de la communauté auprès de l'État ne compromette sa liberté d'action en devenant prestataire d'un service gouvernemental.

Enfin, le fait que, parfois, un groupe communautaire de la minorité fournisse un service gouvernemental dans les deux langues officielles à l'ensemble de la population constituée, pour plusieurs, une pratique qui pourrait exacerber les problèmes culturels et linguistiques des communautés minoritaires.

C'est dire que l'établissement de modalités de collaboration entre un ministère et un groupe communautaire pour la prestation d'un service gouvernemental n'est pas à recommander pour tous les services possibles, ni pour tous les groupes.



Tout groupe communautaire intéressé à entamer des négociations avec un ministère pour offrir des services gouvernementaux doit donc faire montre de prudence. Un groupe porte-parole de la communauté, par exemple, doit se poser plusieurs questions fondamentales avant de s'engager dans une telle démarche, dont celle-ci, manifestement la plus importante : le groupe peut-il conserver sa pleine liberté de démarchage et de revendication auprès des institutions gouvernementales s'il devient prestataire de services pour le compte de ces organismes ?

Afin de garder sa pleine capacité d'agir, ce groupe aurait avantage à créer une nouvelle entité autonome chargée de la prestation de services gouvernementaux.

La Fédération des communautés francophones et acadienne du Canada (FCFA) présente un modèle particulièrement intéressant à cet égard. Elle a dirigé pendant quelques années les analyses du Comité d'adaptation des ressources humaines de la francophonie canadienne. Le Comité national de développement des ressources humaines de la francophonie canadienne, créé à la suite de ces analyses, est parfaitement autonome et la FCFA maintient sa pleine liberté d'action comme porte-parole politique à tous les niveaux.

Un groupe sectoriel doit aussi se poser des questions avant d'entreprendre la prestation d'un service gouvernemental. Par exemple, s'il fournit un trop grand nombre de services gouvernementaux, est-il toujours en mesure d'offrir les services communautaires pour lesquels il a été créé ? Une question fondamentale se pose donc : dans quelles circonstances est-il souhaitable d'établir des modalités de collaboration permettant à un groupe de la communauté minoritaire de langue officielle d'assurer la prestation d'un service gouvernemental ?

En premier lieu, lorsque les modalités sont régies par des ententes de partenariat bipartites ou multipartites. Ces ententes sont le résultat de négociations importantes et ont fait l'objet d'approbations à divers niveaux avant leur signature; les services à offrir, les responsabilités de chaque partie et les mécanismes de prestation y sont clairement définis.

Il faut aussi que le mandat principal (sinon le seul) de l'organisme communautaire soit de fournir le service en question. C'est le cas du Comité national de développement des ressources humaines de la francophonie canadienne, à l'échelle nationale, et d'Éducacentre, à l'échelon provincial. Parfois, l'organisme est créé expressément pour fournir le service.

S'il n'existe aucune entente de partenariat ou si aucun groupe communautaire n'a pour mandat principal d'offrir le service en question, l'offre directe par un groupe communautaire d'un service gouvernemental doit être considérée uniquement comme une solution de rechange temporaire, après que le ministère a épuisé tous les autres moyens d'offrir le service directement en vue de respecter ses engagements linguistiques. La situation se produit souvent dans les plus petites communautés lorsque la possibilité de mettre sur pied un organisme autonome est réduite. C'est le cas de l'ACFO régionale de London-Sarnia.

Les groupes communautaires qui entreprennent une telle démarche doivent aussi faire preuve de diligence.

Dans tous les cas que nous avons étudiés, les groupes parrains ont fait un important travail préparatoire avant de soumettre un projet à un ministère. Ils ont consulté largement la population visée et les autres groupes communautaires pour s'assurer que le service était

nécessaire et voulu, et ils ont effectué une vaste étude des besoins avant de proposer aux institutions fédérales des plans d'action mûrement réfléchis.

Les gestionnaires communautaires des projets que nous avons consultés comprennent bien les responsabilités qui incombent au prestataire d'un service gouvernemental. Nous avons été à même de constater leur rigueur administrative et leur souci de fournir le meilleur service possible à la clientèle cible.

Enfin, le groupe communautaire qui fournit un service gouvernemental est assujéti aux lois et doit, en particulier, respecter la *Loi sur les langues officielles* dans le cadre des modalités de collaboration établies. De toute évidence, un groupe communautaire qui n'offrirait pas pleinement le service dans la langue de la minorité enfreindrait la *Loi*. Il doit donc, lors des négociations de ces modalités, obtenir la garantie qu'il disposera des moyens nécessaires pour offrir le service à la communauté minoritaire et favoriser la progression vers l'égalité de statut et d'usage du français et de l'anglais.

### ***Recommandation***

Tout groupe communautaire voulant établir une modalité de collaboration avec une institution fédérale pour la prestation d'un service gouvernemental doit :

- obtenir l'appui de la communauté en veillant à ce que ses démarches soient compatibles avec celles des autres groupes communautaires;
- effectuer une étude des besoins communautaires et planifier la mise en œuvre des modalités;
- créer un organisme autonome, de préférence, qui assurera la prestation du service;
- veiller à ce que cette nouvelle modalité de collaboration contribue, par la qualité du service offert, à la progression vers l'égalité de statut et d'usage du français et de l'anglais dans les communautés minoritaires et majoritaires.







## VI. RECOMMANDATIONS À L'INTENTION DES INSTITUTIONS FÉDÉRALES



Les obligations qui incombent à une institution fédérale en matière de service gouvernemental ne sont pas atténuées lorsque l'organisme établit une modalité de collaboration avec un groupe communautaire pour la prestation de ce service, quelle que soit la forme de cette modalité.

Les recommandations suivantes visent à appuyer les efforts des institutions fédérales qui élaborent des modalités de collaboration avec des groupes communautaires pour la prestation d'un service ou l'exécution d'un programme.

### 1. Surveillance des nouvelles modalités de collaboration

Les projets d'offre de service aux communautés de langue officielle et les mécanismes d'exécution entérinés par de nouvelles modalités de collaboration prennent souvent naissance à la base, à l'échelon local, accroissant d'autant leur pertinence pour les communautés. Une telle approche rend toutefois difficile la surveillance de ces modalités ainsi que l'analyse de leurs retombées possibles à l'échelle nationale, en vertu de la *Loi sur les langues officielles*.

Comme il n'existe aucun registre central sur les nouveaux modes de prestation de services aux communautés de langues officielles, les résultats de la présente recherche se fondent sur les nombreuses entrevues menées auprès de représentants d'organismes gouvernementaux et communautaires, à l'échelle nationale, provinciale et locale.

Les nouvelles modalités de collaboration répertoriées ne visent pas uniquement les communautés de langue officielle en situation minoritaire. Dans tous les cas étudiés, les institutions fédérales ont élaboré de nouveaux modes de prestation de services pour l'ensemble de la population et les ont ensuite adaptés aux communautés. Nous n'avons trouvé aucun nouveau programme créé et mis sur pied pour servir spécifiquement une communauté de langue officielle en situation minoritaire.

Après cinq années au cours desquelles une centaine d'initiatives et de projets pilotes ont vu le jour, nous croyons qu'un organisme central du gouvernement fédéral doit établir un système de surveillance des nouvelles modalités de collaboration qui assurent la prestation des services gouvernementaux par l'entremise de groupes communautaires.

Citons à cet égard le rapport du Groupe de travail sur les transformations gouvernementales et les langues officielles relativement aux partenariats avec les communautés : « Il importe [...] de se montrer circonspect dans le recours à une telle approche qui implique la création d'un mécanisme parallèle et novateur d'exécution de programmes qui n'a pas nécessairement fait ses preuves. »

Les préoccupations du Groupe de travail demeurent fondées. Il nous est arrivé, dans le cadre de cette recherche, d'être dans l'impossibilité d'analyser une modalité de collaboration. Un ministère a offert un contrat à un petit groupe communautaire pour la prestation d'un service



dans une localité. Les représentants de ce groupe nous ont informés qu'ils n'ont jamais pris possession de ce contrat et le bureau local du ministère ne nous l'a pas fait parvenir même après que nous le lui ayons demandé.

Les modalités établies à ce jour portent surtout sur l'employabilité, le développement économique et le secteur culturel francophone à l'échelle nationale, mais d'autres formes de collaboration naissent peu à peu.

Par exemple, l'Assemblée communautaire fransaskoise s'est inspirée de l'approche recommandée par le juge Chartier<sup>3</sup> dans la province voisine du Manitoba et vient d'établir un guichet unique dans 12 collectivités de la Saskatchewan; dans chaque bureau, un employé bilingue offre à l'ensemble de la communauté des services dans les deux langues, allant de la formation à la recherche d'emplois. D'autres services s'ajouteront dans les années à venir; la langue de travail du bureau sera le français. Les bureaux sont reliés par un réseau virtuel. Selon le directeur général de l'Assemblée communautaire fransaskoise, cette initiative découle du transfert aux provinces des responsabilités pour la mise en œuvre de l'article 41 de la *Loi sur les langues officielles*.

Plusieurs groupes communautaires nous ont fait part de projets en voie de préparation. Tout indique que les modalités de collaboration se multiplieront dans les années à venir.

Vaut mieux prévenir que guérir, dit le proverbe. Aussi les institutions fédérales responsables doivent-elles élaborer dès à présent les mécanismes nécessaires pour répertorier les nouvelles modalités de collaboration qui s'établissent et faire en sorte que ces modalités respectent la *Loi sur les langues officielles* et les intentions du législateur.

### **Recommandation**

Que le Comité des sous-ministres responsable pour les langues officielles confie au Secrétariat du Conseil du Trésor et au ministère du Patrimoine canadien la responsabilité de mettre sur pied, dans un délai de six mois, un système central de collecte de données permettant de suivre l'évolution des modalités de collaboration établies entre les institutions fédérales et les groupes communautaires pour la prestation de services (ou l'exécution de programmes) gouvernementaux aux communautés minoritaires de langue officielle.

Que le Comité des sous-ministres responsable pour les langues officielles confie au Secrétariat du Conseil du Trésor et au ministère du Patrimoine canadien la responsabilité d'élaborer un cadre de gestion des modalités de collaboration entre l'État et des groupes communautaires pour la prestation de services afin d'assurer le respect de la *Loi sur les langues officielles* et les intentions du législateur. Ce cadre devrait être opérationnel avant le 31 mars 2001.

---

<sup>3</sup> L'honorable juge Richard Chartier, *Avant toute chose, le bon sens*, rapport et recommandations sur les services en français au sein du gouvernement du Manitoba, mai 1998. Ce rapport porte sur les Centres de services communautaires qui abriteront les employés de certains ministères dont les services ont été jugés essentiels par la communauté francophone. La langue de communication interne sera le français. L'approche du Juge Chartier est fondée sur le bilinguisme territorial ou communautaire et sur les principes de l'amélioration du service à la clientèle.



## 2. Évaluation globale des modalités de collaboration

Bon nombre des cas qui ont été portés à notre attention sont intéressants et prometteurs. La plupart de ces modalités sont récentes; elles ont été instaurées depuis quelques années, parfois quelques mois seulement. Il est donc encore trop tôt pour évaluer pleinement leur incidence globale sur les communautés et sur la qualité du service offert. Une évaluation en profondeur pourrait avoir lieu dans deux ou trois ans, lorsque les communautés en auront fait plus longuement l'expérience et pourront se prononcer sur le bien-fondé des différentes approches.

Une telle évaluation permettrait de confirmer les meilleures pratiques, de recommander les ajustements nécessaires et d'éliminer les défauts qui auront été décelés.

### *Recommandation*

Que le Conseil du Trésor prévoie, en 2002-2003, une évaluation globale des résultats des nouvelles modalités de collaboration établies entre les institutions fédérales et les groupes communautaires pour la prestation de services (ou l'exécution de programmes) gouvernementaux aux communautés minoritaires de langue officielle.

## 3. Étude des besoins communautaires et planification de la mise en œuvre des modalités

Comme nous l'avons vu, un groupe communautaire qui désire offrir un service gouvernemental doit sérieusement préparer le terrain, ce qui exige des ressources financières dont l'importance variera en fonction du rayonnement et de l'ampleur du service.

Avant la mise en place d'une modalité de collaboration, l'institution fédérale entreprendra des pourparlers préliminaires avec le groupe pour discuter de la modalité de collaboration à établir, procéder à l'étude des besoins et à la planification de la mise en œuvre de la modalité. Celle-ci devra comporter, entre autres, les éléments suivants :

- analyse des besoins de la communauté de langue officielle concernant les services requis (démographie, niveau de service offert, niveau de service à offrir, etc.);
- appui à la concertation entre les groupes minoritaires capables de fournir le service;
- élaboration des mécanismes de prestation du service (compétence et formation de la main-d'œuvre, site, évaluation périodique, etc.);
- intégration du mécanisme dans l'ensemble du plan d'action ministériel;
- intégration de la modalité dans l'ensemble de la stratégie gouvernementale pour la région donnée;
- précision des conditions de transition permettant la réintégration par l'institution gouvernementale de la prestation du service en prévision de la fin de la modalité de collaboration.

**Recommandation**

Que les institutions fédérales en cause dégagent les ressources financières voulues pour la réalisation d'une étude des besoins communautaires et la planification de la mise en œuvre de nouvelles modalités de collaboration avec un organisme communautaire en vue de la prestation d'un service gouvernemental à une communauté minoritaire de langue officielle.

**4. Mécanismes de contrôle et de responsabilisation**

L'institution fédérale doit veiller à ce que toute modalité de collaboration serve l'intérêt public et atteigne ses objectifs stratégiques et opérationnels. Elle doit donc voir, au cours de la phase préparatoire, à ce que la modalité de collaboration qui sera établie respecte pleinement la *Charte canadienne des droits et libertés*, la *Loi sur les langues officielles* et le *Règlement*.

**Recommandation**

Que les institutions fédérales en cause s'assurent, dans tous les cas, de la mise en place des mécanismes appropriés de contrôle et de responsabilisation lors de la planification et de la mise en œuvre d'une nouvelle modalité de collaboration avec un organisme d'une communauté minoritaire de langue officielle pour la prestation d'un service gouvernemental. Ces mécanismes doivent notamment garantir le respect de la *Charte canadienne des droits et libertés*, de la *Loi sur les langues officielles* et du *Règlement sur les langues officielles*.

**5. Respect du principe de l'égalité**

Il n'y a pas encore eu d'évaluation de l'ensemble des modalités de collaboration répertoriés pour déterminer si les services fournis à la minorité sont équivalents à ceux offerts à la majorité. Comme nous l'avons signalé, il faudra attendre encore quelques années avant d'entreprendre une telle évaluation.

Nous avons observé, dans certains cas, que les institutions fédérales prévoient et appuient la formation des employés du groupe communautaire qui fournissent le service. La majorité des modalités contractuelles précisent que les services offerts à la minorité doivent être de qualité équivalente à ceux dont bénéficient la majorité et prévoient des évaluations de la qualité des services fournis à la minorité.

Toute modalité de collaboration entre un ministère et un groupe communautaire pour la prestation d'un service gouvernemental ne peut remettre en question les dispositions relatives aux principes d'égalité et aux normes de qualité. Il appartient aux institutions fédérales de s'assurer que le prestataire du service réponde aux exigences de la *Loi*.

Par conséquent, quelle que soit la modalité retenue, elle doit assurer l'égalité réelle du français et de l'anglais, l'égalité d'accès au service pour chacun des groupes linguistiques et garantir un service de qualité égale dans chacune des langues officielles.

### **Recommandation**

Que les institutions fédérales en cause veillent à ce que les groupes communautaires chargés de fournir un service gouvernemental respectent pleinement le principe de l'égalité, qui est au cœur des droits linguistiques des Canadiennes et des Canadiens, ainsi que les normes de qualité en vigueur.

Que les institutions fédérales en cause s'assurent que les groupes communautaires qui fournissent un service gouvernemental possèdent toutes les compétences professionnelles et linguistiques requises.

Que les institutions fédérales en cause effectuent périodiquement une évaluation formelle de la qualité et de l'égalité des services offerts par le groupe communautaire.

## **6. Pérennité de l'offre du service**

La préoccupation la plus importante dans toutes les modalités étudiées concerne la pérennité du service. Outre les ententes cadres, qui sont pluriannuelles, les modalités de collaboration étudiées prennent la forme d'ententes de subvention annuelle. C'est le cas de l'ACFO régionale de London-Sarnia et de tous les exemples de ce type.

Un tel mécanisme comporte des risques. Si la subvention accordée au groupe communautaire n'est pas renouvelée, les clients devront s'adresser de nouveau aux bureaux de l'institution fédérale en cause; très souvent, le bureau local ne dispose pas de la capacité linguistique nécessaire pour offrir le service requis par la minorité, ce pourquoi il avait au départ établi une modalité de collaboration avec un groupe de la communauté.

Par ailleurs, les groupes communautaires prestataires de services sont les mieux placés pour assurer la qualité du service. Ils connaissent à fond les clients et leurs besoins et établissent des relations étroites avec les institutions de la communauté. Ce sont des bureaux bien rodés, les aspérités étant graduellement nivelées. La fermeture rapide d'un tel bureau par suite du non-renouvellement d'une subvention occasionnerait la perte de cette capacité et obligerait un ministère à repartir de zéro pour connaître la communauté. Le risque est grand en pareille situation de voir s'éroder les droits linguistiques de la minorité.

La fin d'une modalité de collaboration entre un groupe communautaire et un ministère pour la prestation d'un service gouvernemental à une communauté de langue officielle en situation minoritaire ne doit, en aucun cas, compromettre les principes de l'égalité et de la qualité du service. Ces modalités doivent donc s'inscrire dans un cadre ministériel cohérent qui contribue à favoriser la progression vers l'égalité de statut et d'usage du français et de l'anglais dans les communautés minoritaires et majoritaires.

Aussi déconseillons-nous fortement de procéder par entente de subvention annuelle dans ces modalités de collaboration, à moins que ces subventions ne soient fermement ancrées dans un cadre cohérent et une stratégie ministérielle réfléchie sur le développement des minorités linguistiques.

Au moment de l'établissement d'une modalité de collaboration, il faut donc prévoir comment se fera la réintégration des services gouvernementaux dans un ministère si cette modalité venait à prendre fin.





Or, aucune disposition de ce genre n'était contenue dans les modalités de collaboration établies par entente de subvention annuelle que nous avons étudiées.

Dans sa stratégie, un ministère devra prévoir une période de transition advenant le non-renouvellement de la subvention qui permet à un groupe communautaire de fournir un de ses services. Un an nous semble une période raisonnable et équitable tant pour le groupe en question que pour le ministère. Durant cette période, le ministère pourrait rapatrier les dossiers et préparer son offre de service directement ou par l'entremise d'une autre modalité de collaboration et le groupe pourrait réorganiser ses opérations. Pour les citoyens bénéficiant du service, la transition devrait se faire sans nuire à la qualité du service offert.

Une approche interministérielle et intergouvernementale pourrait conduire à des ententes pluriannuelles (de 3 ou 5 ans) et assurer ainsi une plus grande stabilité. Patrimoine canadien aurait un rôle important à jouer dans ce domaine en vertu de l'article 43 de la *Loi sur les langues officielles*.

Dans tous les cas, les ententes doivent prévoir que toutes les modalités établies s'appliquent jusqu'au point de service, que le groupe de la communauté offre le service directement ou qu'il procède par sous-délégation ou sous-traitance.

### ***Recommandation***

Les institutions fédérales en cause doivent veiller à ce que toute modalité de collaboration par laquelle un groupe communautaire assure, directement ou par sous-traitance, la prestation d'un service gouvernemental fasse l'objet d'une planification pluriannuelle et soit régie par un cadre cohérent et une stratégie ministérielle réfléchie favorisant l'épanouissement des communautés visées. Elles doivent aussi prévoir une période de transition raisonnable dans le cas du non-renouvellement d'une modalité de collaboration. Dans ce cas, l'institution fédérale doit également établir des mécanismes appropriés de réintégration des services qui favorisent la progression vers l'égalité de statut et d'usage du français et de l'anglais.

## CONCLUSION



Le présent rapport a pour but d'aider les institutions fédérales et les collectivités canadiennes à mieux comprendre les retombées des nouvelles modalités de collaboration en vertu desquelles les groupes communautaires assurent la prestation d'un service gouvernemental.

Une telle approche comporte des avantages notables : elle permet aux institutions fédérales de travailler de façon plus efficace et rentable; donne aux citoyens un meilleur accès aux services; et favorise chez les groupes communautaires la croissance et le renforcement des capacités institutionnelles.

La centaine de cas que nous avons répertoriés présentent divers modèles intéressants et fonctionnels qui, selon toute apparence, respectent la *Loi sur les langues officielles*.


Le gouvernement du Canada a l'obligation de favoriser la progression vers l'égalité de statut et d'usage du français et de l'anglais, comme le stipule la *Loi constitutionnelle de 1982*.

Les modalités de collaboration selon lesquelles un groupe offre un service gouvernemental à une communauté de langue officielle en situation minoritaire peuvent grandement favoriser l'épanouissement de cette dernière. Elles comportent aussi des risques, notamment celui de contribuer à l'érosion des droits linguistiques.

Les expériences qui ont été portées à notre attention nous permettent d'avancer certains principes qui devront guider la mise en œuvre de modalités de collaboration qui puissent assurer l'épanouissement des minorités francophones et anglophones du Canada :

- toute modalité de collaboration doit, au minimum, préserver les droits acquis, y compris la facilité et l'exercice des recours, et garantir au public visé les services auxquels il a droit en vertu de la *Charte canadienne des droits et libertés*, de la *Loi sur les langues officielles* et du *Règlement*;
- toute modalité de collaboration doit définir et mettre en place les mécanismes qui permettront de fournir aux communautés minoritaires des services réellement égaux à ceux offerts à la majorité de langue officielle;
- toute modalité de collaboration doit prévoir des mécanismes appropriés de contrôle et d'évaluation;
- toute modalité de collaboration doit être pluriannuelle et assurer la stabilité du service fourni à la communauté;
- toute modalité de collaboration doit prévoir des mesures concrètes de transition qui respectent pleinement le principe de l'égalité, advenant la réintégration des services au sein des institutions fédérales en cause.

Certaines des modalités que nous avons étudiées comportent des innovations qui, souvent, permettent de mieux répondre aux besoins des communautés de langue officielle. Nous ne



saillions trop encourager les institutions fédérales et les groupes communautaires intéressés à faire preuve de créativité dans l'établissement des modalités de collaboration qui régiront à l'avenir la prestation des services gouvernementaux aux collectivités.

36

Enfin, il ressort de nos échanges avec les représentants des communautés et du gouvernement fédéral que toutes les parties en cause sont satisfaites des projets entrepris et de la coopération qui s'est établie au cours des dernières années. Certes, un certain degré d'adaptation est toujours nécessaire de part et d'autre, mais tous les espoirs sont permis.



# ANNEXE 1 : LES MODALITÉS DE COLLABORATION



## 1. Clarification de la terminologie

Le 16 septembre 1999, nous avons communiqué avec les coordonnateurs de la Partie VII de la *Loi sur les langues officielles* pour leur demander de « faire l'inventaire au sein de [leur] ministère, organisme ou société d'État des cas de **délégation** de la prestation, au moins partielle, d'un service [ou de l'exécution d'un programme] à un groupe ou à un organisme d'une communauté [de langue officielle en situation minoritaire] et de [nous] transmettre pour analyse les renseignements pertinents (description de la nature et des modalités de l'entente de délégation, copie de l'entente ou du contrat, etc.).

La grande majorité des coordonnateurs ont répondu que leur ministère ne s'engageait pas dans ce genre de « délégation de la prestation de services » auprès des groupes communautaires. Par contre, les groupes communautaires utilisaient fréquemment le terme « délégation » en décrivant les nouvelles modalités de collaboration établies.

La terminologie employée en l'occurrence revêt donc pour les fonctionnaires et pour le public une signification différente. Ainsi, alors que, pour les communautés, le terme **délégation** désigne toute action réalisée pour le compte du gouvernement fédéral, pour les institutions fédérales, il s'agit du transfert de pouvoirs à une autre instance que le gouvernement fédéral, comme l'illustrent, par exemple, les ententes de développement du marché du travail conclues entre le gouvernement fédéral et les provinces.

Une publication du Conseil du Trésor portant sur la diversification des modes de prestation des services peut aider à clarifier la définition des termes utilisés (Conseil du Trésor, *Diversification des modes de prestation de services, Le service centré sur le citoyen et l'option du partenariat*, Document de travail, avril 1998).

Ce document s'inspire d'un article (qu'il cite abondamment) de Celti Rodal et Nick Mulder de Conseils et Vérifications Canada, paru en 1993 dans la revue *Optimum* et qui propose un cadre de réflexion allant de la consultation à la délégation de pouvoirs en passant par les partenariats.

Voici la définition de quelques-uns des termes qui y sont utilisés.

Pour la gestion des affaires publiques :

La **consultation** désigne un processus « interactif et itératif » qui suscite et prend en considération les idées des clients.

Le **partenariat** désigne un accord entre deux ou plusieurs parties qui ont convenu de travailler ensemble à la réalisation d'objectifs partagés et compatibles. Cet accord prévoit :

- le partage de pouvoirs et de responsabilités (par exemple, pour l'exécution de programmes et la prestation de services, la réalisation de projets particuliers ou l'élaboration de politiques);

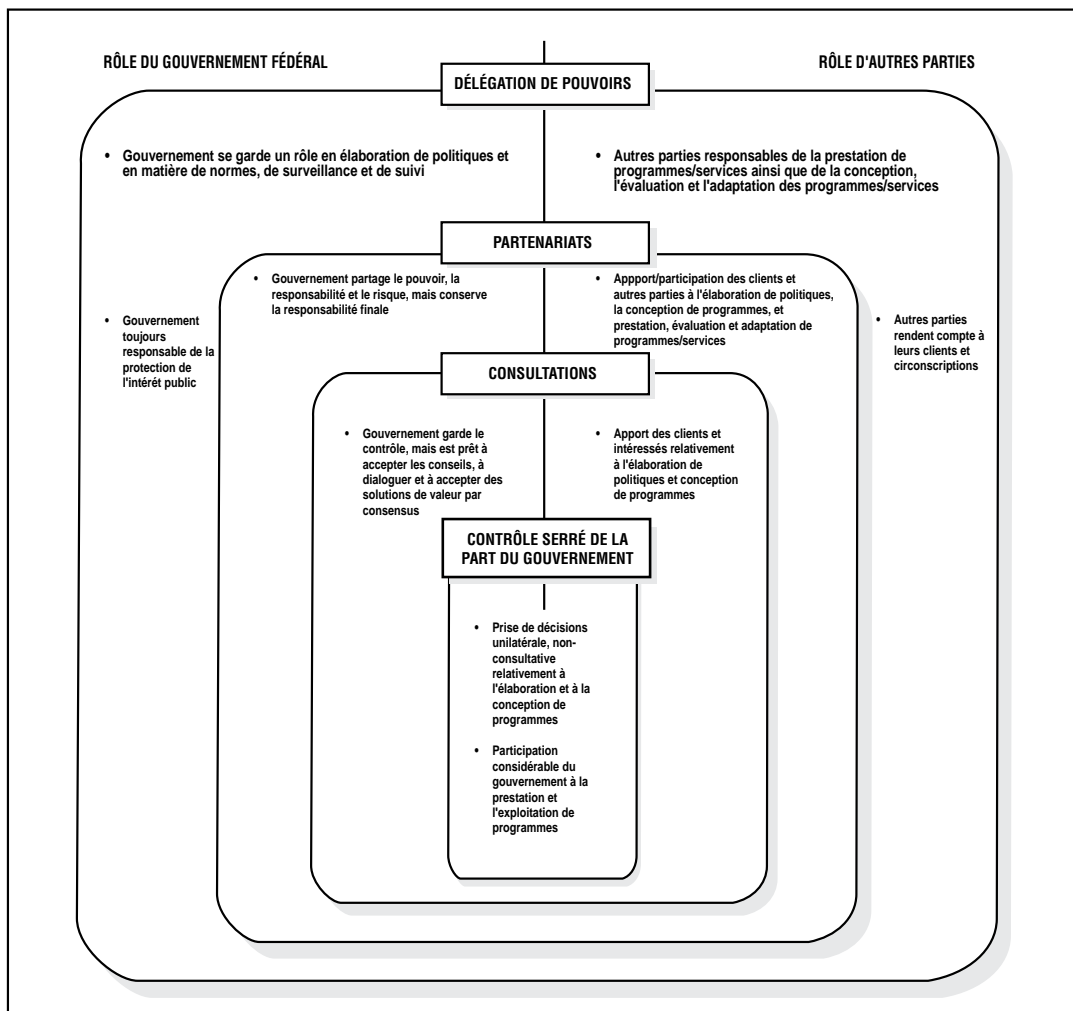


- l'investissement conjoint de ressources (temps, travail, financement, matériel, expertise, information);
- le partage des responsabilités et des risques;
- idéalement, des avantages communs.

La **délégation de pouvoirs** suppose le transfert des fonctions ou des responsabilités pour l'exécution de programmes et la prestation de services du gouvernement fédéral à une autre entité.

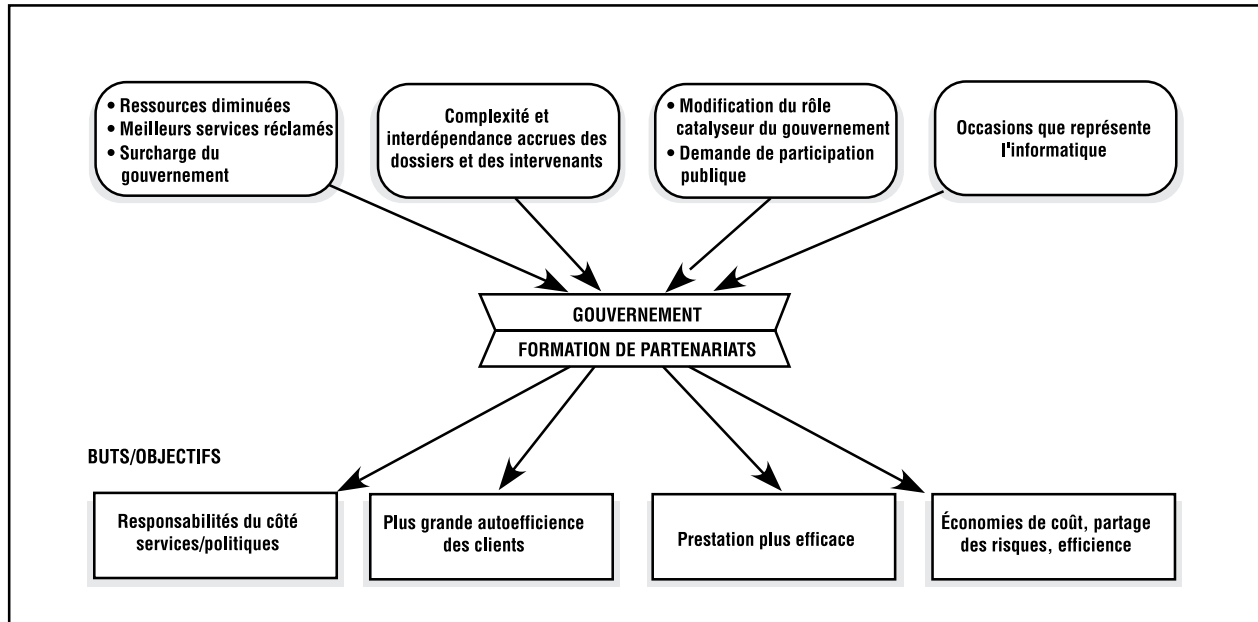
Ces pouvoirs peuvent être considérés comme des degrés dans un continuum; à une extrémité, les organisations gouvernementales sont influencées par l'apport venant de l'extérieur, mais conservent le contrôle et sont engagées complètement dans la mise en œuvre; à l'autre, les institutions fédérales transfèrent complètement le pouvoir et la responsabilité de la mise en œuvre à d'autres entités (voir le tableau 1).

**Tableau 1**  
Rôles et responsabilités des parties en accords de consultation, de partenariats et de délégation de pouvoirs



Source : *Optimum, La revue de gestion du secteur public*, hiver 1993, p. 30-32.

**Tableau 2**  
**Pression et objectifs des partenariats**



Le modèle illustré au tableau 2, utile pour décrire certains types de relations gouvernementales, ne convient pas à la définition des modalités établies entre les institutions fédérales et les groupes communautaires pour la prestation de services gouvernementaux qui ont fait l'objet de cette recherche.

Le terme « partenariat », par exemple, peut prêter à confusion. De tous les cas répertoriés, seul le modèle du Comité national de développement des ressources humaines de la francophonie canadienne forme un réel « partenariat de collaboration » tel que défini ci-après. Les autres modalités étudiées dépassent souvent la simple consultation, mais ne forment pas des partenariats tel que défini dans ce modèle car il n'y a pas de partage de pouvoirs ou responsabilités.

Nous avons dû conclure que l'expression « délégation de la prestation de services » illustre mal les nouvelles réalités qui se dessinent dans les relations entre certaines institutions fédérales et des groupes communautaires.

Il faut donc définir de nouveaux concepts pour caractériser les types d'ententes qui ont vu le jour au cours des dernières années entre diverses institutions fédérales et des groupes communautaires. En ce qui concerne l'application de la *Loi sur les langues officielles*, la forme que prend l'offre de service a peu d'importance; ce qui est important c'est de déterminer la nature du service fourni, la *Loi* stipulant qu'il doit s'agir de *services gouvernementaux*.

Pour éviter toute confusion, donc, nous proposons que le terme « modalités de collaboration » soit utilisé pour désigner les nouvelles dispositions d'exécution de programmes en vertu desquelles certains organismes communautaires assurent la prestation de services gouvernementaux aux communautés de langue officielle en situation minoritaire.



Le terme est assez général pour englober tous les cas répertoriés dans cette étude et assez précis pour définir la relation réelle qui s'établit entre certaines institutions fédérales et les groupes communautaires. Il s'inscrit également dans l'esprit de l'article 41 de la *Loi sur les langues officielles* qui vise une collaboration accrue entre le gouvernement fédéral et les communautés de langue officielle.

En raison de la multiplicité des modèles, il est difficile de dresser un tableau précis de la nature des arrangements ou des dispositions qui encadrent les relations établies entre l'État et la communauté dans la prestation de services gouvernementaux par un groupe communautaire. Ces liens sont parfois directs entre un ministère et un groupe communautaire, parfois indirects, passant par l'entremise d'un ministère provincial ou autres organismes.

#### DÉFINITIONS\*

##### ***Les consultations***

Mode contrôle : prise de décisions uniquement par le gouvernement, peu ou pas de consultation avec les clients/intéressés.

Mode information : écoute, dialogue, consultation limitée, aucune incidence délégatoire sur les décisions.

Mode débat : plus de débats publics, analyse de problèmes partagés, capacité d'influence sur la prise de décisions.

Mode consensus : accord commun au sujet des solutions, forte capacité d'influencer la prise de décisions.

Mode coordination : prise de décisions communes relatives à la mise en œuvre de même que la politique.

##### ***Les partenariats***

Partenariat opérationnel : participation à la conception et prestation de programmes/services.

Partenariat de collaboration : partage de la prise de décisions relatives à l'élaboration de politiques, à la conception et prestation de programmes/services.

##### ***La délégation de pouvoirs***

Transmission de la responsabilité relative à la conception et prestation de programmes/services.

\*Source : *Optimum, La revue de gestion du secteur public*, hiver 1993, p. 31.



## 2. Exemples retenus

Les modalités de collaboration étudiées sont encadrées par des arrangements ou dispositions qui prennent diverses formes. Nous avons répertorié trois principaux types d'ententes.

Une simple **entente contractuelle** encadre parfois la prestation d'un seul service ministériel. Ce contrat, conclu entre un ministère et un organisme de la communauté, précise le service à fournir et les coûts qui s'y rattachent.

Une **entente de contribution ou de subvention** peut encadrer la prestation d'un programme dans sa totalité ou en partie. Cette entente de contribution ou de subvention définit le service gouvernemental qui sera offert et les coûts qui s'y rattachent. Ce n'est pas un contrat mandant-mandataire comme dans les ententes contractuelles. La formule type de contribution ou de subvention des ministères est utilisée comme dans tous les autres cas de subvention. La seule différence dans les cas qui nous occupent est le fait que l'organisme communautaire offre à la communauté de langue officielle de la localité une partie des services qui seraient fournis d'habitude directement par le ministère. Plusieurs de ces ententes de subvention précisent que cette modalité de collaboration permet au ministère de respecter ses obligations en vertu de l'article 41 de la *Loi*.

Les **ententes de collaboration** sont conclues entre une ou des institutions fédérales et un ou des groupes communautaires et définissent les principes qui régissent l'entente, les objectifs et les mécanismes d'application. Ces ententes sont pluriannuelles et ont comme objectif premier d'accroître la collaboration entre des institutions fédérales et les groupes communautaires afin de favoriser l'épanouissement des communautés de langue officielle en situation minoritaire. Dans certains cas, les groupes communautaires sont directement chargés de l'administration des fonds prévus dans les modalités des programmes ministériels. Parfois, des ministères provinciaux font partie des signataires.

Voici quelques exemples des modalités de collaboration établies entre des groupes communautaires et des institutions fédérales.

### 1. Office national du film

Au total, 28 ententes ont été signées entre l'Office national du film du Canada et divers collègues, universités, bibliothèques et organismes communautaires pour la distribution des films 16mm et des vidéocassettes de l'ONF.

L'ONF a élaboré divers types de contrats de service avec ces « partenaires de distribution » qui gèrent la distribution courante de la collection de l'Office. Ces contrats comportent des durées fixes et des dates d'échéance ou de renouvellement précises. Dans certains cas, le partenaire peut acheter la collection de l'ONF à l'échéance du contrat.

### 2. Industrie Canada, programme Volnet

Volnet est un programme destiné à accroître la capacité des organismes bénévoles en leur donnant accès à du matériel informatique, à l'Internet, aux nouvelles technologies de l'information ainsi qu'à un soutien et à des conseils sur le réseautage.



Industrie Canada a signé une entente de contribution avec 30 organismes, dont quatre francophones (la Fédération de la jeunesse canadienne-française, la Fédération des francophones de la Colombie-Britannique, l'Assemblée communautaire fransaskoise et la Société de développement de la Baie acadienne), afin d'identifier des organismes bénévoles admissibles qui souhaitent bénéficier des services du programme Volnet et déterminer ainsi leurs besoins pour accéder à l'Internet.

Les organismes doivent offrir les services de base Volnet, servir de point central où les organisations pourront obtenir du soutien et parfaire leurs compétences, trouver des ressources et conclure des accords de collaboration avec d'autres organismes souhaitant apporter leur contribution à Volnet.

Les clauses du contrat spécifient clairement les attentes du ministère quant aux services à fournir et les modalités d'exécution. L'organisme bénéficiaire doit mener à bien le projet de façon diligente et professionnelle et embaucher un personnel qualifié. Le contrat contient les clauses appropriées concernant le respect de la *Loi sur les langues officielles*.

### 3. Fédération culturelle canadienne-française (FCCF)

La FCCF a signé en juin 1998 une entente de collaboration multipartite (Patrimoine canadien, Centre national des arts, Conseil des arts du Canada et FCCF), qui vise à mettre en œuvre un plan d'action en faveur du développement culturel et artistique des communautés francophones et acadienne du Canada.

La mise en œuvre du plan d'action a donné lieu à la formation de divers groupes de travail sur le théâtre, les arts visuels, la musique, la chanson et les arts médiatiques ainsi qu'un autre protocole d'entente entre le Conseil des arts, Patrimoine canadien et le ministère des Affaires étrangères et du commerce international portant sur les maisons d'édition francophones en milieu minoritaire.

La clause 5.4 de l'entente stipule que l'approbation des projets et le versement des fonds aux bénéficiaires devront s'effectuer selon les modalités d'appui des programmes en cause.

L'entente vise à permettre aux ministères et organismes intéressés de respecter pleinement leurs obligations en vertu de l'article 41 de la *Loi sur les langues officielles* et, surtout, de surmonter les obstacles systémiques qui limitent l'accès des communautés francophones en situation minoritaire aux programmes de ces ministères et organismes.

### 4. ASSEMBLÉE COMMUNAUTAIRE FRANSASKOISE (ACF)

L'Assemblée communautaire fransaskoise et le Saskatchewan Post-Secondary Education and Skills Training ont signé une entente, en vigueur du 1<sup>er</sup> juillet 1999 au 31 mars 2001, pour la réinsertion sur le marché du travail de Fransaskois qui sont :

- sans travail depuis 3 ans,
- bénéficiaires de prestations d'aide sociale,
- ou qui n'arrivent pas à se placer sur le marché du travail.



L'ACF s'est inspirée de l'approche recommandée par le juge Chartier au Manitoba. Elle a établi un guichet unique dans 12 communautés de la Saskatchewan; dans chaque bureau, un employé bilingue offre à l'ensemble de la communauté des services dans les deux langues, allant de la formation à la recherche d'emplois. D'autres services s'ajouteront dans les années à venir; la langue de travail du bureau sera le français. Les bureaux sont reliés par un réseau virtuel. Selon le directeur général de l'Assemblée communautaire fransaskoise, cette initiative découle du transfert aux provinces des responsabilités pour la mise en œuvre de l'article 41 de la *Loi sur les langues officielles*.

Le protocole d'entente est un accord type que la province utilise dans ses contrats avec les organismes d'exécution. L'article 10 de l'entente, qui porte sur le statut de l'organisme, stipule que celui-ci reconnaît et affirme ne pas avoir l'autorité d'agir comme agent du gouvernement de la Saskatchewan et ne prétendra pas agir comme tel.

#### 5. Centres de services à l'emploi (Alberta)

Au cours des dernières années, la communauté franco-albertaine s'est dotée de divers centres de services à l'emploi. Ainsi, le gouvernement albertain a conclu une entente avec la régionale Fort McMurray de l'Association canadienne-française de l'Alberta (ACFA) pour la prestation de services d'évaluation, de formation, d'anglais langue seconde et de consultation à des francophones sous-employés ou en chômage.

À Edmonton, la communauté francophone a adopté un modèle tout à fait novateur et intéressant. Le ministère des Ressources humaines et de l'Emploi de l'Alberta a signé une entente avec Excel Resources Society, société sans but non lucratif spécialisée dans les services d'emplois. Pour fournir les services à la clientèle francophone, la société a créé les Entreprises EFE (Enseignement, Formation, Emploi) Ltée ([www.francalta.ab.ca/cse](http://www.francalta.ab.ca/cse)), constituée en société sans but non lucratif, qui lui appartient entièrement. Un conseil d'administration formé de cinq représentants de la communauté francophone, nommés par l'ACFA conformément à la demande de Excel Resources, en assure la direction. Ceux-ci nomment à leur tour leurs successeurs.

Logé à la Cité francophone, les Entreprises EFE Ltée ont embauché cinq employés permanents et des contractuels pour fournir les services suivants aux quelque 3 600 francophones qui doivent être servis pendant la durée de l'entente :

- service de placement en emploi;
- programme de formation en cours d'emploi;
- programme de mise en valeur des compétences;
- cours d'anglais langue seconde;
- nouveau départ.

L'entente signée entre le ministère et Excel Resources est d'une durée de trois ans et demi, ce qui assure une certaine permanence aux Entreprises EFE Ltée. Le seul défaut de l'entente tient à ce qu'elle oblige les Entreprises EFE à soumettre leurs rapports d'activité en anglais.



## 6. Société franco-manitobaine (SFM)

La SFM a signé un contrat de services avec Patrimoine canadien et la Société des jeux panaméricains, en vigueur du 15 mai 1997 au 31 décembre 1999, pour assurer la qualité des services conformément aux dispositions de l'entente auxiliaire sur les langues officielles signées par la Société des jeux panaméricains.

Dans l'ensemble, cet événement a fait une place équitable et égale aux deux langues officielles. La SFM a effectué un certain nombre de contrôles du service et de l'affichage bilingues pour s'assurer qu'ils étaient adéquats.

## 7. Comité paritaire provincial ou territorial

Trois communautés francophones, celle de l'Île-du-Prince-Édouard, du Manitoba et de l'Alberta, ont réussi à créer un comité paritaire provincial. Ce comité est composé de représentants de ministères ou d'organismes fédéraux, provinciaux et communautaires intéressés au développement économique.

Le Comité national de développement des ressources humaines de la francophonie canadienne a élaboré un plan stratégique qui vise la signature de telles ententes dans toutes les autres provinces pour mars 2001. Des négociations en ce sens sont en cours. Certaines provinces hésitent à signer, mais accepteraient que des représentants de ministères provinciaux à vocation économique participent comme observateurs à des rencontres dans le cadre d'une entente bipartite qui serait conclue entre diverses institutions fédérales et la communauté minoritaire.

Voici deux exemples de cette entente cadre. Les clauses de l'entente conclue par le gouvernement fédéral, le gouvernement provincial et la communauté acadienne de l'Île-du-Prince-Édouard en 1997 sont essentiellement les mêmes.

### 7.1 Association canadienne-française de l'Alberta (ACFA)

L'ACFA a signé une entente quinquennale qui engage, pour le gouvernement fédéral, le ministère du Développement des ressources humaines, le ministère de la Diversification de l'économie de l'Ouest, le ministère du Patrimoine canadien, le ministère de l'Industrie, le ministère de l'Agriculture et de l'Agro-alimentaire et le ministère des Travaux publics et des Services gouvernementaux; pour le gouvernement provincial, le ministère des Affaires intergouvernementales et autochtones et le ministère de l'Enseignement supérieur et du perfectionnement; pour la communauté francophone, l'Association canadienne-française de l'Alberta.

Le protocole, en vigueur le 17 mars 1999, a pour objet d'établir un cadre de collaboration sur le développement économique et des ressources humaines par la formation d'un comité tripartite dont le rôle est de fournir des avis en vue d'orienter les politiques, les programmes et les services des organismes fédéraux et provinciaux, et de promouvoir l'expansion économique et le développement des ressources humaines de la communauté francophone. Ce comité s'occupe de la liaison, de la coordination, de l'information et de la recherche et du développement.





Les organismes provinciaux et fédéraux parties à l'entente s'engagent à contribuer à l'expansion économique et au développement des ressources humaines de la communauté francophone et à favoriser son épanouissement en assurant la participation équitable des francophones aux programmes et services offerts dans le cadre de leur mandat respectif.

## 7.2 Association des municipalités bilingues du Manitoba

L'Association des municipalités bilingues du Manitoba a signé une entente tripartite qui engage les partenaires suivants : le gouvernement du Canada (Développement des ressources humaines, Industrie, Agriculture et Agro-alimentaire, Diversification de l'économie de l'Ouest, Patrimoine canadien), la province du Manitoba (Agriculture et Alimentation, Culture, Patrimoine et Tourisme, Industrie, Commerce et Mines, Affaires intergouvernementales, Éducation et Formation professionnelle), l'Association des municipalités bilingues du Manitoba et le Conseil de développement économique des municipalités bilingues du Manitoba.

Tout comme en Alberta, cette entente établit un cadre de coopération constante pour faciliter l'expansion économique et le développement des ressources humaines de la communauté francophone du Manitoba.

## 8. Entente de développement du marché de travail (EDMT)

Notre recherche ne visait pas à analyser de nouveau les ententes de développement du marché de travail, dossier que l'ancien Commissaire a déjà traité dans son étude sur les effets des transformations gouvernementales. Nous n'en faisons mention ici que pour montrer clairement la différence entre la délégation de responsabilités d'un ordre de gouvernement à un autre et les mécanismes de collaboration établis avec les communautés.

DRHC a signé des ententes de délégation avec les gouvernements provinciaux (sauf l'Ontario) sur le développement du marché du travail. Ainsi, l'entente Canada-Manitoba délègue à la province du Manitoba la mise en œuvre, dans le cadre de la Partie II de la *Loi sur l'assurance-emploi*, des arrangements permettant au Manitoba de jouer un rôle élargi dans la conception et l'exécution de programmes et la prestation de services dans le domaine du développement du marché du travail. Cette entente triennale est en vigueur pour les exercices financiers 1997-1998 à 1999-2000.

Au Manitoba, les services doivent être disponibles dans les deux langues officielles, là où la demande est importante, comme le stipulent les articles 5.2 et 5.3 de l'entente; l'article 5.4 prévoit la consultation, par le gouvernement provincial, des représentants de la communauté francophone.

Article 5.2 : Le Manitoba s'assurera que l'aide fournie dans le cadre de ses prestations et mesures provinciales et des fonctions du Service national de placement dont il assume la responsabilité soit disponible dans les deux langues officielles, là où l'importance de la demande le justifie. Dans l'administration de ses prestations et mesures provinciales, le Manitoba offrira activement ses services dans les deux langues officielles, conformément à sa Politique sur les services en français.



Article 5.3 : Pour la détermination des régions du Manitoba où, aux fins de la clause 5.2, la demande est importante, le Manitoba convient d'utiliser comme ligne directrice les critères de détermination de ce qui constitue une « demande importante » pour les communications avec une institution fédérale et les services qu'on peut en attendre, tels qu'énoncés dans le *Règlement sur les langues officielles* établi en application de la *Loi sur les langues officielles* du Canada.

Article 5.4 : Le Manitoba consultera les représentants de la communauté francophone du Manitoba au sujet de la prestation en français de programmes et de services de développement du marché du travail en vertu de la présente Entente.

## ANNEXE 2 : BIBLIOGRAPHIE



Commissaire aux langues officielles, *Les effets des transformations du gouvernement sur le programme des langues officielles au Canada*, 1998.

Commissaire aux langues officielles, *Un tracé pour agir : La mise en œuvre de la Partie VII de la Loi sur les langues officielles de 1988*, février 1996.

Fontaine, Yvon et al., *Maintenir le cap : la dualité linguistique au défi des transformations gouvernementales*, janvier 1999.

Secrétariat du Conseil du Trésor, *Cadre d'examen des différents modes d'exécution des programmes*, 1995.

Vérificateur général du Canada, Rapport à la Chambre des communes, chapitre 5, *Les mécanismes de collaboration : les enjeux pour le gouvernement fédéral*, avril 1999.

Vérificateur général du Canada, Rapport à la Chambre des communes, chapitre 23, *La régie en partenariat : la reddition des comptes menacée*, novembre 1999.

