

# **Nouvelle gouvernance publique et innovation : le cas du Consortium national de formation en santé**

## **New Public Governance and Social Innovation: a case study of the Consortium national de formation en santé**

Linda Cardinal, Éric Champagne and Marie-Hélène Eddie

Volume 10, Number 1, 2013

Gouvernance linguistique francophone en milieu minoritaire au Canada  
Linguistic Governance of Francophone Minority Communities in Canada

URI: <https://id.erudit.org/iderudit/1038894ar>

DOI: <https://doi.org/10.7202/1038894ar>

[See table of contents](#)

Publisher(s)

Centre d'études en gouvernance de l'Université d'Ottawa

ISSN

1912-0362 (digital)

[Explore this journal](#)

Cite this article

Cardinal, L., Champagne, É. & Eddie, M.-H. (2013). Nouvelle gouvernance publique et innovation : le cas du Consortium national de formation en santé. *Revue Gouvernance / Governance Review*, 10(1).  
<https://doi.org/10.7202/1038894ar>

Article abstract

This paper uses an analytical framework that lies at the intersection of debates on new public governance and social innovation. In this paper, we analyze the governance model adopted by the Consortium national de formation en santé (CNFS). The CNFS's governance model is characterized by collaborative relations between its members, along with management approaches that are somewhat unique compared to other organizations involved in the same sector (Francophone minority communities in Canada). Through a series of interviews conducted in 2011 with CNFS's current and former leaders, we tried to deepen their understanding of this innovative governance model. The data encompassed four characteristics of governance: a focus on an apolitical and neutral service provision approach instead of advocacy work; the extensive use of results-based management approaches; an integrated centrifugal and centripetal modus operandi; and a constant preoccupation for integrating shared values centred on the needs of Francophone minority communities and the protection of the public interest. The interviews revealed that through its evolution, the CNFS had to adapt and innovate continuously. The paper focuses on these features and on the importance of shared values through periods of innovation and change. The concept of shared values provides a less instrumentalist view of public governance.

# Nouvelle gouvernance publique et innovation : le cas du Consortium national de formation en santé

Par Linda Cardinal, Éric Champagne et Marie-Hélène Eddie

## Introduction

Depuis les années 1990, le gouvernement canadien donne à une grande diversité d'organismes non gouvernementaux œuvrant en milieu communautaire le mandat d'offrir des services au public. Parmi ces organismes, le Consortium national de formation en santé (CNFS) s'est vu confier la responsabilité de développer la formation dans le domaine de la santé en milieu minoritaire francophone. Créé en 1998, le CNFS réunit des établissements universitaires et collégiaux. Situé à Ottawa, il comprend aussi un réseau de coordonnateurs logés dans les établissements partenaires, et dont le rôle est de représenter l'organisme au niveau local.

Le CNFS a vu le jour grâce à l'intervention du gouvernement canadien qui décida, en 1998, de financer une initiative dans le domaine de la formation postsecondaire pour accroître l'offre de programmes en français dans le domaine de la santé<sup>1</sup>. L'intérêt de cette initiative est qu'elle est annoncée en pleine crise au sein de la communauté francophone d'Ottawa, crise provoquée par la recommandation de la Commission de restructuration des soins de santé en Ontario de fermer l'Hôpital Montfort (Martel 2005; Deevey 2003; Terrien 2010). Toutefois, s'il est associé à l'avenir de l'Hôpital Montfort, le CNFS a aussi une histoire singulière. En outre, il s'est doté d'un modèle de gouvernance qui nous paraît pertinent pour étudier les modalités de la nouvelle gouvernance publique en milieu minoritaire francophone au Canada. En 2011, dans le cadre d'une série d'entretiens que nous avons réalisés avec un échantillon de dirigeants, actuels et anciens, de l'organisme, ces derniers nous ont expliqué avec aisance et fierté la spécificité du modèle de gouvernance du CNFS. Ils ont insisté sur trois caractéristiques importantes : i) l'approche distincte de gouvernance au sein du CNFS qu'ils conçoivent comme étant apolitique, neutre et axée sur l'offre de services à la minorité francophone, ii) le mode de financement de l'organisme – à la différence de la plupart des organismes

---

<sup>1</sup> Rappelons qu'en vertu de la *Loi sur les langues officielles*, le gouvernement fédéral a l'obligation de voir à l'épanouissement des minorités de langue officielle. Selon la Partie VII de la *Loi*, section 41 :

(1) Le gouvernement fédéral s'engage à favoriser l'épanouissement des minorités francophones et anglophones du Canada et à appuyer leur développement, ainsi qu'à promouvoir la pleine reconnaissance et l'usage du français et de l'anglais dans la société canadienne.

(2) Il incombe aux institutions fédérales de veiller à ce que soient prises des mesures positives pour mettre en œuvre cet engagement. Il demeure entendu que cette mise en œuvre se fait dans le respect des champs de compétence et des pouvoirs des provinces.

(3) Le gouverneur en conseil peut, par règlement visant les institutions fédérales autres que le Sénat, la Chambre des communes, la bibliothèque du Parlement, le bureau du conseiller sénatorial en éthique et le bureau du commissaire aux conflits d'intérêts et à l'éthique, fixer les modalités d'exécution des obligations que la présente partie leur impose.

À la section 42, il est prévu que le ministre du Patrimoine canadien, en consultation avec les autres ministres fédéraux, suscite et encourage la coordination de la mise en œuvre par les institutions fédérales de cet engagement.

travaillant au développement des minorités francophones, les membres du CNFS se répartissent le financement octroyé en fonction d'une formule déterminée collectivement et indépendamment des fonctionnaires – et, iii) la compréhension commune de leur mandat auprès du milieu francophone. Quand on connaît la rivalité qui caractérise les rapports entre les universités canadiennes, le CNFS paraît effectivement unique en son genre. Un survol de la situation révèle aussi que peu d'organismes œuvrant en milieu minoritaire présentent une gouvernance semblable (Cardinal et coll. 2005; Forgues 2007).

Ce texte souhaite approfondir ces différents éléments ou contraintes permettant aux dirigeants du CNFS de présenter le modèle de gouvernance de l'organisme comme étant unique. Notre objectif sera d'étudier cette gouvernance en nous appuyant sur les théories de la nouvelle gouvernance publique et celles sur les innovations sociales.

Le concept d'innovation sociale comprend deux dimensions (Normand 2012). D'une part, il désigne une solution inédite à un problème et, d'autre part, il renvoie aux processus organisationnels originaux et porteurs de sens desquels on peut tirer des enseignements et apprentissages pour la compréhension de sa cristallisation. Pour sa part, Bouchard (2011 : 6) combine les deux dimensions afin d'étudier « la nature collective des processus et des produits de l'innovation » qui, à travers l'interaction des acteurs sociaux, stimule de nouvelles façons de résoudre des problèmes ou de répondre aux besoins sociaux. En effet, si le CNFS représente une solution dans un contexte de crise, ce sont aussi les facteurs structurels, les processus et les contextes favorables à la mise en place d'une innovation sociale que nous étudierons dans le cadre de cet article. L'approche suggérée par Bouchard convient bien à notre étude de cas.

De plus, Hartley (2005 : 28) considère que l'innovation a par nature un caractère multidimensionnel. On peut dire que la nouvelle gouvernance publique est un phénomène capable de stimuler la création de nouvelles façons de fournir des services publics en ayant recours à des partenariats et à des réseaux d'actions ne se limitant plus aux seules autorités publiques. L'initiative de gouvernance publique à laquelle participe le CNFS semble bien se prêter à une étude sur les innovations sociales en milieu minoritaire francophone au Canada car elle correspond, au premier abord, à une nouvelle façon d'offrir des services publics.

Certes, prises isolément, les différentes dimensions du CNFS n'ont rien d'original. Le fait d'avoir un financement stable dans le contexte des financements par projet dans la plupart des ententes de partenariat avec les organismes communautaires est un phénomène important en soi, mais il n'explique pas son originalité. Ce type de financement a déjà été la norme pour l'ensemble des organismes œuvrant en milieu minoritaire francophone, mais depuis les transformations gouvernementales des années 1990, le financement par projet a réduit de façon substantielle la capacité organisationnelle de ces organismes (Cardinal et coll. 2005). Quant à son approche supputée apolitique ou neutre, celle-ci paraît plus problématique que singulière. Plusieurs spécialistes de la question ont dénoncé la nature peu démocratique de cette façon de fonctionner (Laforest et Orsini 2005). Non seulement l'approche apolitique s'appuie sur des expertises pour influencer la formulation des politiques, elle repose aussi sur une dévalorisation de la revendication et du lobbying. Pour ce qui est des valeurs qui semblent souder ses dirigeants, on ne s'attend pas à autre chose d'un réseau qui doit desservir le milieu minoritaire francophone. Toutefois, nous verrons que cette dernière constitue une dimension clé de la gouvernance du CNFS, car elle permet d'ouvrir un

espace de réflexion unique sur l'avenir de la formation en français en milieu minoritaire. Ainsi, c'est dans la façon dont les dirigeants du CNFS combinent cette dimension avec les trois autres que la spécificité de son modèle de gouvernance se dessine. Dit autrement, l'organisme semble représenter une forme d'innovation sociale en raison de sa façon particulière d'interpréter son mandat d'intérêt public et de le mettre en œuvre.

Avant de présenter l'étude de cas plus en détail, nous allons situer notre propos dans le contexte des débats en cours sur la nouvelle gouvernance publique, l'innovation sociale et les rapports entre l'État et la société, afin d'élaborer notre cadre d'analyse du CNFS. Nous procéderons ensuite à un survol des différents aspects de l'organisme, suivi de notre analyse des facteurs permettant de présenter son modèle de gouvernance comme une forme d'innovation sociale. Le texte servira aussi à tirer des leçons de l'expérience du CNFS pour le milieu minoritaire et proposera une réflexion plus large sur la nouvelle gouvernance publique.

### **Un cadre d'analyse pour l'étude de la nouvelle gouvernance publique et les innovations sociales en milieu minoritaire francophone au Canada**

Chez la majorité des auteurs, la notion de nouvelle gouvernance publique sert à désigner la mise en place de réseaux complexes d'acteurs gouvernementaux et non gouvernementaux dans la mise en œuvre de la mission de l'État, en particulier dans le domaine des services publics (Osborne 2010; Paquet 2011; Pollitt et Bouckaert 2011). Cette forme de gouvernance s'est érigée sur les principes et les pratiques de la nouvelle gestion publique (*nouveau management public*), qui a vu le jour dans les années 1980 sous l'impulsion de gouvernements conservateurs de pays anglo-saxons comme la Nouvelle-Zélande, la Grande-Bretagne, et les États-Unis, et dont la caractéristique principale est d'emprunter ses techniques de gestion au secteur privé (Osborne et Gaebler 1993; Dunleavy, Patrick et Hood, Christopher 1994). Si la nouvelle gestion publique privilégie la mise en œuvre des services publics en s'inspirant des principes de gestion du secteur privé, pour sa part, la nouvelle gouvernance publique, bien qu'elle n'exclut pas certains principes de gestion issus du secteur privé, est plus globale et constitue une voie de rechange permettant de se distinguer des paradigmes de gestion s'inspirant strictement de secteur privé. Elle permet, de façon plus spécifique, de réintroduire la spécificité des valeurs et du service public (Stoker 2006; Osborne, Radnor et Nasi 2013) par opposition à la gestion des biens et des marchandises que l'on retrouve davantage dans les idées inspirées de la nouvelle gestion publique. La nouvelle gouvernance publique comprend aussi plusieurs dimensions qui la distinguent de la gestion publique, soit i) la coproduction, ii) la collaboration, iii) le réseau et, iv) la notion de responsabilité partagée entre les acteurs gouvernementaux, les citoyens et les acteurs non gouvernementaux dans l'offre des services publics.

D'abord, la coproduction se réfère aux rapports entre le gouvernement et les citoyens ou la société civile dans la prestation des services publics (Pestoff et Brandsen 2010). La notion de coproduction est tout à fait indiquée pour l'analyse de la gouvernance publique, étant donné que les gouvernements travaillent avec des organismes de la société civile en vue d'améliorer ou de fournir des services publics de meilleure qualité et, parfois même, à meilleur coût. Ensemble, ils coproduisent ces services. Ensuite, la collaboration se réfère aux différentes formes de partenariats que

peuvent développer les organisations publiques entre elles ou avec des organisations non gouvernementales pour arriver à leurs fins (McGuire 2006; Alford et Hughes 2008; Vangen et Huxham 2010; Paquet 2011). Les modes de collaboration concernent les cadres contractuels entre les acteurs gouvernementaux et non gouvernementaux, ainsi que les modalités de gouvernance et de gestion qui doivent être mises en place pour gérer cette relation. Le concept de gouvernance par réseaux permet de tenir compte de la complexité des politiques publiques et du besoin de recourir à une grande variété de partenaires gouvernementaux et non gouvernementaux pour fournir des services publics dans le contexte actuel (Klijn 2010; Stoker 2006). Il sert aussi à étudier les défis de gérer des interactions interorganisationnelles de plus en plus complexes. Enfin, la nouvelle gouvernance publique propose une conception de la prestation de services publics qui repose sur la notion de responsabilité partagée (Hamel, Maheu et Vaillancourt 2000; Hamel et Jouve 2006). Cette dernière est fondée sur la reconnaissance mutuelle des partenaires engagés dans une initiative de gouvernance publique et leur relative autonomie, notamment sur le plan financier. La notion de responsabilité partagée laisse aussi entendre que la pluralité d'acteurs impliqués dans le processus recèle un fort potentiel pour l'innovation sociale et pour de nouvelles formes de gouvernance dans la construction de ces relations de partenariat. En effet, la collaboration entre les organisations publiques et les organismes communautaires peut forcer ces derniers à adopter de nouvelles pratiques pour satisfaire les attentes des bailleurs de fonds. Parmi ces nouvelles pratiques, mentionnons certaines techniques de gestion adoptées par les organismes communautaires, comme la planification stratégique – dorénavant devenue une habitude au sein des organismes publics et communautaires – l'approche de gestion du rendement ou de la performance, la gestion axée sur les résultats et la sous-traitance des services. Ces approches mettent l'accent sur la mesure et l'atteinte des résultats, sur l'efficacité, l'efficience et sur la responsabilisation des organismes et de leurs gestionnaires (Smith 2012).

Cela peut paraître banal mais, comme dans toutes choses, il y a des avantages et des inconvénients – ou devrait-on dire certains risques – à adopter ce genre de pratiques pour des organisations communautaires. Par exemple, l'accent mis sur l'atteinte de résultats par les gouvernements ne garantit pas toujours la qualité des services, surtout lorsque l'on impose des indicateurs de quantité ou que l'on se concentre trop sur les indicateurs de rendement au lieu de se concentrer sur les besoins des bénéficiaires et sur la mission de l'organisme auprès des citoyens (Lehn 2012). En revanche, si les besoins des citoyens, les valeurs de l'organisme ainsi que sa mission sont respectés, il se pourrait, que ce type de contraintes puisse aussi contribuer à accroître les services rendus par les organismes communautaires et favoriser l'innovation. En effet, selon Lévesque (2012 : 15), l'évolution de l'administration publique est empreinte d'innovations sociales qui, depuis les années 1990, se sont déployées tant sur le plan institutionnel qu'organisationnel. Ces innovations ont été particulièrement importantes dans le domaine de la gouvernance publique, comme en témoignent les partenariats publics-privés, la multiplication des ententes de services avec les organismes communautaires et la dévolution de la prestation de services sur le plan local ou régional dans nombre de pays. Leur permanence dans le paysage gouvernemental et communautaire permet de penser qu'elles font dorénavant partie de ces nouvelles réalités caractéristiques des transformations au sein des modes d'autorité et d'action dans les sociétés depuis les années 1990 (Loughlin 2004; Thévenot

2012). Il importe donc de préciser la nature de ces innovations dans le domaine de la gouvernance publique afin de mieux comprendre comment elles permettent aux organismes communautaires de maintenir une certaine capacité d'agir. Comme l'expliquent Moore et Hartley (2008) ainsi que Normand (2012), la question de l'innovation dans le domaine de la gouvernance sert à reposer des questions de justice et d'équité dans la redéfinition des rapports de pouvoir ou de démocratie.

Au Canada, le débat sur la gouvernance témoigne à la fois d'un certain engouement envers ce mode d'action et d'un important scepticisme à son égard. Pour plusieurs, la nouvelle gestion publique représente une nouvelle chimère impossible à saisir, mais destinée à réduire le rôle de l'État dans la société (Burlone et Rouillard 2011; Merrien 1999). Les auteurs s'en prennent notamment à l'esprit de la gouvernance, que certains associent à une nouvelle forme de tyrannie (Denault 2013). Selon cette approche, fortement influencée par la théorie foucauldienne du pouvoir, la gouvernance est fille du néo-libéralisme. Elle incarne une nouvelle forme de gouvernementalité ou de contrôle des populations tout en réduisant la capacité d'action de l'État. Elle représente un investissement important pour peu de résultats, car on ne peut dire qu'elle rend l'action plus efficace ou efficiente (Rouillard et Burlone 2011). Bakvis et Juillet (2004) sont aussi d'accord pour dire que les économies ne sont pas substantielles à la suite d'une initiative de gouvernance. De fait, la nouvelle gouvernance exige un autre rapport à l'action, comprenant plus de rencontres et de dialogues afin d'établir des rapports de confiance entre les différents intervenants. Ainsi, elle sert à faire les choses autrement, mais en vaut-elle vraiment la peine, même dans une perspective de réduction de l'État? Une initiative de gouvernance peut prendre du temps car il importe de nouer des liens durables entre les acteurs (Lahey, Rounce et Beaudry 2002). La mise sur pied d'un mécanisme de gouvernance exige aussi un certain degré de leadership de la part des acteurs, la mise en commun des expertises et des ressources. Ces activités ont un coût de transaction (Brown et Potoski 2013), elles prennent du temps et ne permettent pas forcément de faire de grandes économies d'échelle.

Les travaux sur les initiatives de gouvernance publique au Canada, notamment dans le secteur bénévole (Phillips 2001) et dans les domaines des politiques publiques comme les politiques linguistiques (Forgues 2010), ont aussi beaucoup critiqué les mécanismes de participation des organismes communautaires dans les rapports de gouvernance. Ces mécanismes sont habituellement sous-estimés au sein du gouvernement et les acteurs communautaires sont particulièrement dépourvus de ressources afin d'y participer pleinement (Phillips 2006; Cardinal, Lang et Sauvé 2005). Les auteurs notent aussi la tendance du gouvernement canadien à entrer habituellement en rapport avec certains organismes bénéficiant de la faveur du gouvernement plutôt que de l'ensemble de la société civile. À titre d'exemple, dans le domaine de l'immigration, Li (2003) considère qu'il est plus facile pour le gouvernement « de communiquer avec un petit nombre d'individus et d'obtenir leur appui que de recourir aux points de vue divergents de toute une communauté [et cela crée] l'impression d'une participation démocratique à l'élaboration des politiques » (2003 : 142). Comme l'expliquent également Cardinal et Cox (2007), pour ce qui est de l'intégration des femmes aux ententes de gouvernance, les gouvernements ont souvent tendance à reconnaître des interlocuteurs « parce qu'ils ont toujours été là » (Cox 2007 : 93).

Le Québec semble se démarquer dans ces débats en raison de l'entente adoptée, en 1998, entre le gouvernement québécois et les organismes communautaires (Laforest et Phillips 2001; Dancause et Morin 2011; Laforest 2012; White 2012). Dans ce dernier cas, les travaux révèlent que les organismes communautaires ont réussi, à l'époque, à maintenir leur capacité d'autonomie. Au moins jusqu'à l'arrivée du gouvernement libéral en 2003, ils ont conservé leur rôle de critique du gouvernement, ce qui n'a pas été le cas du côté canadien et dans les autres provinces (Dancause et Morin 2011). Pour le gouvernement fédéral et d'autres gouvernements provinciaux comme en Ontario, tout organisme qui reçoit un financement de l'État doit démontrer qu'il est apolitique (White 2012). Certains gouvernements perçoivent très mal la politisation des organismes communautaires et ne veulent pas que les deniers publics servent à encourager le militantisme. De fait, au-delà des travaux sur la question, l'actualité politique canadienne regorge d'organismes qui, depuis 2006, perdent leur financement pour avoir critiqué les politiques gouvernementales (Gruda 2013). Dans de telles circonstances, il y a donc un risque d'instrumentalisation ou de marchandisation des organismes communautaires (Dancause et Morin 2011).

Ces différents constats peuvent justifier les critiques radicales de la gouvernance, mais ils ne permettent pas d'expliquer pourquoi des organismes comme le CNFS peuvent, malgré ces contraintes, penser que la nouvelle gouvernance publique leur a conféré une capacité d'action unique au sein de la francophonie canadienne et une très grande légitimité sur le plan gouvernemental. D'une perspective plus institutionnelle et instrumentale, Laforest (2011) suggère d'étudier les moyens utilisés par les organismes dans ce nouveau cadre d'action que représente la nouvelle gouvernance afin de leur permettre de maintenir leur légitimité auprès des gouvernements. S'inscrivant en marge du débat normatif sur la gouvernance, Laforest associe cette dernière à un nouveau cadre d'action pouvant influencer le comportement des groupes. En d'autres mots, elle se représente la gouvernance à l'image d'une « structure des opportunités politiques » au sein de laquelle les groupes se mobiliseront et utiliseront les moyens à leur disposition – comme les techniques de gestion – afin d'intervenir, de faire valoir leurs revendications et de maintenir leur légitimité. L'approche de Laforest permet ainsi de mettre l'accent sur l'influence du contexte dans les façons de faire et d'agir des groupes. Ainsi comprise, la gouvernance constitue une nouvelle réalité institutionnelle avec laquelle les groupes apprennent à composer, tout en essayant de l'infléchir, de l'influencer ou d'en profiter. Dans ce cadre, l'étude des moyens à la disposition des groupes au sein de cette nouvelle structure d'opportunités politiques servira à évaluer l'efficacité des groupes à se mobiliser pour favoriser la prestation des services, mais également à préciser leur capacité à maintenir leur légitimité sur le plan politique. L'approche suggérée par Laforest paraît donc plus propice pour étudier les perceptions des groupes de la nouvelle gouvernance en les situant dans leur contexte et en montrant comment ce dernier est instrumentalisé en vue de leur avancement.

Or, s'il y a une part d'instrumentalisme indéniable dans les rapports de gouvernance entre l'État et les organismes communautaires, ces derniers sont aussi porteurs de sens, comme le suggèrent Hamel et Jouve (2006 : 40). Dit autrement, le cadre d'action que représente la nouvelle gouvernance publique correspond, certes, à une structure d'opportunités, mais aussi à une structure de sens. Elle n'est pas qu'un espace de mobilisation au sein duquel des groupes tireront sur les meilleures ficelles pour faire

avancer leurs causes. La nouvelle gouvernance peut aussi constituer un espace de débats sur les moyens comme sur la définition des enjeux. Comme l'expliquent Hamel et Jouve (2006 : 40)<sup>2</sup>, les rapports de gouvernance entre l'État et les groupes communautaires permettent, notamment, « la négociation autour de l'élaboration et la mise en œuvre de normes permettant de définir collectivement le bien commun, les modalités concrètes pour y parvenir. <sup>3</sup>» La mise en place de nouvelles initiatives de gouvernance publique peut ainsi constituer un moment privilégié pour débattre des normes et des meilleurs moyens de servir l'intérêt public entre les différents acteurs au sein de ces initiatives. À titre d'exemple, en se voyant conférer un mandat particulier de protection de l'intérêt public ou du bien commun, notamment dans le domaine des langues officielles, le CNFS se verra, certes, imposer des contraintes par le bailleur de fonds. Toutefois, le fait de considérer la nouvelle gouvernance publique comme un espace de sens peut aussi faire apparaître les marges de manœuvre potentielles des groupes et la façon d'innover sur le plan de la définition de la mission, des mandats et de la définition de l'intérêt public ainsi que de la gestion et la gouvernance. Ainsi comprise, la question du sens permet de complexifier l'étude des mobilisations des groupes au sein de la nouvelle gouvernance publique et d'analyser plus en détails les représentations guidant les acteurs au sein de ces initiatives et les poussant à vouloir y participer et à innover.

En résumé, la nouvelle gouvernance publique s'appuie sur des concepts qui nous paraissent importants dans le cadre de notre analyse. En particulier, les notions de collaboration et de responsabilités partagées seront au cœur de notre étude. De plus, si nous reconnaissons l'importance des travaux critiques de la nouvelle gouvernance publique, notre analyse s'appuiera sur l'apport des travaux comme ceux de Laforest ainsi que ceux de Hamel et Jouve. Leur prise en compte de la réalité institutionnelle de la nouvelle gouvernance publique servira de cadre d'analyse et nous permettra d'approfondir le sens que les acteurs au sein du CNFS donnent à la gouvernance de l'organisme. Notre étude portera de façon plus particulière sur la question de l'innovation sociale dans le domaine de la gouvernance publique. Les travaux susmentionnés sur la gouvernance ont moins prêté attention à la possibilité qu'à l'espace dans lequel les acteurs participent à la nouvelle gouvernance publique, et qui peut aussi constituer un lieu favorable aux innovations. Or, c'est cette marge de manœuvre et les valeurs qui sont véhiculées par les acteurs non gouvernementaux qui nous intéresseront dans le cadre de cet article. L'étude de cas du CNFS nous permettra d'approfondir cette dimension de la gouvernance publique et de mieux faire ressortir les différents facteurs de contraintes qui peuvent inciter à la créativité.

## **Le Consortium national de formation en santé : repères et méthodologie**

### **Quelques repères**

En 1998, la création du CNFS est en grande partie liée à la menace de fermeture de l'Hôpital Montfort à Ottawa par le gouvernement de l'Ontario (Gratton 2003). La communauté francophone de la région, qui accorde une grande importance à cette

<sup>2</sup> Voir aussi Daniel Cefaï, 2007. *Pourquoi se mobilise-t-on? Les théories de l'action collective*. Paris : La Découverte.

<sup>3</sup> De surcroît, pour Hamel et Jouve (2006 : 40), ces débats ne sont pas nécessairement caractérisés par des rapports de domination et « de coercition exercées par un acteur particulier. »



institution car Montfort est le seul hôpital universitaire francophone à l'extérieur du Québec, est en état de choc. Certains de ses membres les plus connus ont mis sur pied le mouvement pancanadien mieux connu sous le nom de « SOS Montfort » et du slogan, « Montfort, fermé, jamais », pour rallier la population à sa cause. Au même moment, le gouvernement fédéral, par l'intermédiaire du ministère du Patrimoine canadien (PCH), accorde 10 millions de dollars à l'Université d'Ottawa pour la création d'un Centre national de formation en santé en partenariat avec l'Hôpital Montfort. Le partenariat entre les deux établissements a alors pour but de renforcer la mission d'enseignement de l'Hôpital Montfort et d'améliorer l'accès aux services en santé en français. Quelques années plus tard, soit en 2003, le besoin d'améliorer l'accès aux services de santé en français à l'extérieur de la région d'Ottawa au sein d'autres communautés minoritaires francophones au Canada conduit à la formation d'un « consortium ». À partir de ce moment, le CNFS se transforme en un réseau spécialisé regroupant dix établissements universitaires et collégiaux qui ont comme caractéristiques communes d'être situés à l'extérieur de la province de Québec et d'offrir en français des formations dans divers secteurs de la santé. En 2008, un onzième établissement se joint au consortium, soit le Collège Acadie – Île-du-Prince-Édouard. Ainsi, en 2012, les universités et collèges faisant partie du CNFS représentent une bonne partie des établissements postsecondaires francophones en milieu minoritaire. Il s'agit des établissements suivants :

1. Université Sainte-Anne, Pointe-de-l'Église (Nouvelle-Écosse)
2. Université de Moncton, Moncton (Nouveau-Brunswick)
3. Université de Saint-Boniface, Winnipeg (Manitoba)
4. Campus Saint-Jean, Université de l'Alberta, Edmonton (Alberta)
5. Université Laurentienne, Sudbury (Ontario)
6. Université d'Ottawa, Ottawa (Ontario)
7. Centre de formation médicale du Nouveau-Brunswick, Moncton (Nouveau-Brunswick)
8. Collège Boréal, Sudbury (Ontario)
9. La Cité collégiale, Ottawa (Ontario)
10. Collège Acadie – Île-du-Prince-Édouard, Wellington (Île-du-Prince-Édouard)
11. Collège communautaire du Nouveau-Brunswick, Bathurst (Nouveau-Brunswick)

Depuis sa constitution en consortium, le CNFS fonctionne selon un modèle collégial de prise de décision comprenant un conseil d'administration réunissant tous les établissements membres, un comité de direction, un secrétariat national, un comité des coordonnateurs et des coordonnatrices ainsi que des sous-comités spécialisés dans des tâches particulières. Le conseil d'administration est composé des onze établissements membres du CNFS qui ont droit de vote lors des prises de décisions. Chaque établissement est généralement représenté par ses hauts dirigeants (recteurs dans le cas des universités et présidents dans le cas des collèges). Un représentant du Bureau d'appui aux communautés de langue officielle (BACLO) de Santé Canada siège aussi au Conseil d'administration du CNFS.

Le secrétariat national est situé à Ottawa. Il est mandaté par le Conseil d'administration pour mettre en œuvre les décisions et les objectifs du CNFS, coordonner

les membres et faire la gestion courante des affaires de l'organisme. Le secrétariat national collabore aussi de façon quotidienne avec les établissements membres et ses partenaires. Il représente, en quelque sorte, la direction exécutive du CNFS, et joue un rôle fondamental dans la coordination du réseau et les relations avec ses bailleurs de fonds.

Le CNFS a pour mission d'assurer la mise en œuvre d'un réseau postsecondaire élargi de formation et de recherche en français pour appuyer les établissements de formation dans le domaine de la santé et les chercheurs spécialistes de la santé qui s'adressent directement aux communautés francophones en situation minoritaire. Le CNFS intervient principalement dans quatre champs d'activités : le recrutement; la formation; la recherche; et l'intégration des nouveaux immigrants. Ses clientèles cibles sont les étudiants et les professionnels de la santé, les immigrants francophones et, bien entendu, les communautés francophones hors Québec qui bénéficient d'un meilleur accès à des services en français. Le CNFS dispose d'un financement relativement stable provenant principalement du gouvernement fédéral pour réaliser ses interventions. Ce financement, reconduit tous les cinq ans, est garanti jusqu'en 2013. À titre d'exemple, lors de ses deux dernières phases, le CNFS a reçu 63 millions de dollars pour la période allant de 2003 à 2008, et 86,5 millions de dollars entre 2008 et 2013<sup>4</sup>. Il faut toutefois préciser que le financement n'est pas renouvelable automatiquement et qu'il peut dépendre d'un ensemble de facteurs, dont la politique et la philosophie du gouvernement en place.

### Méthodologie

Notre étude du CNFS s'appuie sur une analyse documentaire et des entretiens semi-dirigés. Les travaux de recherche ont été réalisés par les auteurs entre avril 2011 et janvier 2012 dans le cadre d'une recherche visant à documenter la gouvernance du CNFS (Cardinal, Champagne et Eddie 2011)<sup>5</sup>. Dans un premier temps, une analyse de tous les documents produits par le CNFS depuis 1999 auxquels nous avons eu accès et dont nous connaissions l'existence a été effectuée. Les documents incluaient les rapports annuels, les bulletins d'information, les documents de présentation de l'organisme, des évaluations formatives et sommatives effectuées par des tiers, les études sur des thèmes précis ainsi que le contenu du site Web du CNFS. Cette première partie de l'étude de cas a permis de mieux comprendre le contexte de création et de développement du CNFS, ainsi que de dresser son profil organisationnel, d'identifier ses principaux mécanismes de gouvernance et les façons dont ils pourraient favoriser l'innovation.

Dans un deuxième temps, nous avons réalisé une série d'entretiens semi-dirigés auprès de 15 témoins clés de l'évolution de l'organisme : des membres actuels et anciens du CNFS (des recteurs et des présidents des établissements membres), des coordonnateurs actuels et anciens, des fonctionnaires actuels et anciens ayant travaillé de

<sup>4</sup> Au moment d'écrire ces lignes, le CNFS attend le renouvellement de son financement pour la période 2013-2018.

<sup>5</sup> Le travail de collecte de données s'est échelonné sur une période de 10 mois, d'avril 2011 à janvier 2012. Les résultats de cette recherche ont été consignés sous la forme d'un rapport remis au CNFS intitulé « La gouvernance du Consortium national de formation en santé : engagement et résilience » (Cardinal, Champagne et Eddie 2011). Les résultats de recherche présentés dans le cadre de cet article sont tirés de ce terrain de recherche et du rapport synthèse qui a été produit.

près avec le CNFS. Les entretiens ont eu lieu en personne et par téléphone. Ils n'ont pas été enregistrés, mais des notes détaillées ont été prises durant les rencontres, qui ont ensuite été insérées dans des tableaux conçus pour répertorier les réponses selon les questions posées et les thèmes abordés. Les questions ne portaient pas directement sur l'innovation des pratiques du CNFS; nous avons cherché à décrire et à expliquer l'évolution du modèle de gouvernance de l'organisme. Cela dit, plusieurs de nos questions de recherche et d'entretien semi-directifs ont servi à approfondir la nature des mécanismes sous-jacents à la possibilité d'innover sur le plan de la gouvernance. Par exemple, les réponses aux questions portant sur les mécanismes de prises de décision, la résolution de conflits, la concertation/collaboration, le partage des ressources, le partage des connaissances, la création de savoirs collectifs, la construction d'instruments, l'évolution et de l'adaptabilité de l'organisme révélaient des propos pertinents pour approfondir le degré d'innovation de ce dernier. Les entretiens ont aussi permis de préciser les façons de faire (formelles et informelles) au sein du CNFS et les rouages de l'organisme, des aspects de la gouvernance qui ne sont intelligibles et accessibles au chercheur qu'en parlant directement avec les personnes concernées.

### Résultats et analyses

Pour comprendre la nature potentiellement innovante du CNFS, nous avons choisi d'approfondir quatre dimensions, préalablement identifiées, de son modèle de gouvernance (Cardinal, Champagne et Eddie 2011) : i) l'approche dite apolitique axée sur l'offre de service, ii) l'utilisation des techniques de gestion axée sur les résultats, iii) le fonctionnement de nature centrifuge et centripète de l'organisme et, iv) la question des valeurs (c'est-à-dire, le partage de valeurs communes entre les membres centrées sur les besoins des communautés minoritaires francophones et la protection de l'intérêt public). Prises isolément, ces quatre dimensions constituent des contraintes et des défis. Elles n'ont rien d'original. Les deux premières sont liées à des exigences gouvernementales; la troisième à des contraintes géographiques. Quant à la quatrième dimension, elle représente un défi qui détermine la nature de la collaboration entre le gouvernement et l'organisme. Toutefois, combinées, les quatre dimensions nous permettent de penser que le CNFS s'est doté d'un modèle de gouvernance publique relativement singulier ou innovateur dans le milieu minoritaire francophone. Nous analysons ces quatre dimensions en tenant compte de leur apport à l'innovation.

#### Une approche dite apolitique axée sur l'offre de service.

Au sein de la francophonie canadienne, les organismes communautaires appartiennent généralement à trois catégories. D'abord, il y a des regroupements comme la Fédération des communautés francophones et acadiennes du Canada (FCFA), dont l'objectif est de faire de la représentation politique. Ces organismes sont au cœur de l'action publique et veulent influencer directement la formulation des politiques publiques. Ensuite, il y a des organismes dont la mission est de fournir un service, de faire de la formation ou de développer des initiatives dans des domaines névralgiques au sein de la francophonie canadienne, comme la santé ou la justice. Le CNFS appartient à cette deuxième grappe. Enfin, il existe des organismes qui tentent de combiner les deux orientations, soit d'offrir des services au public ou à leurs membres et de faire de la représentation politique. La

Commission nationale des parents francophones (CNPF) serait un exemple de ce type d'organisme.

Notre étude ne comporte pas de dimension comparative explicite, mais un survol de la situation révèle que rares sont les organismes œuvrant dans le domaine des minorités linguistiques qui ont su développer un modèle de gouvernance centrée sur une offre de services aussi élaboré que celle proposée par le CNFS<sup>6</sup>. Compte tenu des sommes importantes, renouvelables mais non permanentes, consenties par le gouvernement fédéral à cet organisme sur des périodes de cinq ans, des exigences et des conditions administratives du bailleur de fonds (le gouvernement fédéral) et du défi que représente la gestion d'un consortium composé de membres qui sont plus naturellement en mode de concurrence que de collaboration, le CNFS s'est doté d'un modèle de gouvernance qu'il présente comme étant « apolitique », neutre et axé sur l'offre de services de nature publique. Les contraintes citées précédemment ne sont sans doute pas étrangères à cet état de fait. Le CNFS doit s'assurer d'un bon rapport avec les gouvernements au pouvoir. En expliquant que leur organisme est apolitique et neutre, plusieurs répondants ont souligné que le CNFS voulait éviter d'être associé à un groupe d'intérêt. Il fait le pari de l'expertise afin de dépolitiser les enjeux et de neutraliser le rapport de pouvoir inégalitaire dans lequel il se retrouve avec le gouvernement. Par exemple, les répondants considèrent que le recours fréquent à des experts sert à générer des données « objectives », c'est-à-dire un savoir considéré comme étant neutre, sur un ensemble de questions potentiellement litigieuses, que ce soit pour comprendre la dynamique des partenariats du CNFS ou encore les retombées des programmes financés. Les travaux des experts permettent à l'organisme de valoriser ses résultats ou de les faire connaître aux décideurs sans avoir à agiter de drapeaux. Selon un répondant,

*[l]e CNFS n'a jamais hésité à faire des évaluations. Certaines n'étaient même pas nécessaires. Mais on insiste là-dessus. Ça donne l'impression d'une organisation qui n'est pas là pour revendiquer. On se donne les outils pour montrer des résultats.*

Les entretiens révèlent aussi que la performance et la neutralité de l'organisme lui ont permis de gagner la confiance du gouvernement fédéral et lui ont assuré, jusqu'à maintenant, un financement reconduit sur des cycles de cinq ans. « Une des caractéristiques ou un des facteurs importants du CNFS, c'est le niveau de ressources financières importantes qu'il doit gérer », explique un autre répondant. Et d'ajouter,

*[n]ous sommes tous conscients que nous avons reçu un vote de confiance du gouvernement fédéral. Nous savons que pour que cela continue, nous devons avoir une gouvernance efficace et solidaire. On s'est éloigné complètement de la revendication politique.*

Ainsi, ce qui distingue le CNFS des autres organismes en milieu minoritaire francophone, c'est sans nul doute le fait que celui-ci consacre beaucoup d'efforts à son efficacité et à montrer des résultats sur le plan de l'offre des services. Par contre, privilégier le savoir des experts comme façon de faire valoir ses réalisations et ses préoccupations n'est pas neutre. C'est un choix politique judicieux dans le cas du CNFS, mais ce dernier n'est pas sans conséquence. Les répondants n'hésitent pas à se situer dans

<sup>6</sup> Le Réseau de développement économique et d'employabilité du Canada (RDÉE) constitue un autre réseau qui offre des services en milieu minoritaire francophone. Voir les travaux d'Éric Forgues (2007) pour une analyse critique du RDÉE.

un rapport hiérarchique supérieur avec ses homologues communautaires du fait qu'il se réclame d'une expertise neutre sur le plan politique. Si le CNFS estime faire du développement communautaire, il ne se présente pas comme un organisme communautaire et ne participe pas de la même façon que ses homologues au débat public sur l'avenir de la francophonie. Son fonctionnement lui fait perdre une certaine légitimité sur le plan démocratique, mais les répondants semblent convaincus que la façon de faire de l'organisme contribue à sa crédibilité auprès du gouvernement canadien.

### **L'utilisation des techniques de gestion axée sur les résultats**

De fait, une caractéristique du CNFS, qui est directement liée à la nouvelle gouvernance publique est la relation de confiance que l'organisme entretient avec le bailleur de fonds. Pour que le gouvernement fédéral soit disposé à renouveler les accords de contributions avec le CNFS tous les cinq ans et ce, pour des montants relativement importants, il faut impérativement que la gestion financière de l'organisme soit perçue comme étant efficace. Conformément à ses pratiques sur les paiements de transfert aux organisations non gouvernementales, le gouvernement du Canada a des mécanismes de contrôle et de reddition de comptes très stricts et très exigeants pour ses partenaires. Ainsi, en plus de son approche « apolitique », le CNFS doit une partie de son succès à l'élaboration d'un système de planification, de suivi et d'évaluation original centré sur l'atteinte et la mesure des résultats. De l'avis d'un répondant, « une caractéristique majeure du CNFS, c'est d'être axé sur les résultats. On démontre, on quantifie. Avec le gouvernement et les fonctionnaires, c'est la clé du succès. » Cette opinion est corroborée par un autre répondant :

*La capacité du CNFS à montrer des résultats est fondamentale. Mais, il ne suffit pas de donner des chiffres. Il faut aussi être capable de mettre les réalisations en contexte. Quatre-vingt programmes, ça veut dire quoi? Combien en ont les universités anglophones? Il faut comparer, se situer. Ils ont appris à le faire suite à des conseils de Santé Canada.*

L'autonomie d'action du CNFS dans le domaine du financement, et surtout son système de reddition de compte, surprend pour un organisme non gouvernemental. En outre, le CNFS s'est lui-même imposé des pratiques de reddition de compte qui vont au-delà des exigences administratives du bailleur de fonds. Selon un ancien membre du CNFS :

*Il y avait une imputabilité, une préoccupation de bien gérer les fonds publics, sous-jacentes à tout ce qui se faisait. Par exemple, le CNFS n'avait pas à s'évaluer à la phase II. Il a engagé une firme de consultants, ce qui n'était pas imposé.*

En somme, les entretiens ont révélé que l'organisme comprenait les attentes du bailleur de fonds et pouvait se conformer à ses procédures. L'organisme est capable de produire les données de suivi ou les rapports d'évaluation sur demande. Il peut fournir de manière continue l'information dont le gouvernement a besoin pour effectuer le suivi, et ce, en fonction des cycles de gestion du gouvernement. Le CNFS s'est aussi donné des outils de collectes de données qui permettent de satisfaire aux exigences du bailleur de fonds en favorisant une reddition de compte, ce qui a sans doute contribué à l'acquisition d'une plus grande autonomie financière.

### L'adoption d'un modèle de gouvernance centrifuge et centripète

Une autre contrainte importante qui a sans doute incité le CNFS à innover en matière de gouvernance est le nombre de membres à coordonner, et leur répartition géographique sur le vaste territoire canadien. Ces deux éléments ont donné lieu à la nécessité d'une stratégie à double échelle combinant la centralisation de certaines fonctions et la décentralisation d'autres fonctions. Pour faire face à ce défi, le CNFS a érigé un modèle de gouvernance que nous avons caractérisée de centrifuge et de centripète. Ce système s'appuie sur deux piliers organisationnels : le secrétariat national et le comité des coordonnateurs et des coordonnatrices.

Le secrétariat national joue un rôle important à deux niveaux : d'une part dans la coordination des membres et d'autre part, dans ses rapports continus avec le bailleur de fonds, le gouvernement fédéral. Ce n'est pas un hasard si le siège social du secrétariat national se trouve à Ottawa. Il y a des raisons historiques, mais aussi stratégiques, à ce choix. Douze personnes travaillent à temps plein pour le secrétariat national, qui dispose des fonctions et des ressources essentielles pour représenter les membres, assurer la coordination et la communication continue entre ceux-ci, et surtout pour centraliser et homogénéiser les fonctions de suivi et d'évaluation de tous les membres. Pour leur part, les établissements membres peuvent profiter de l'expertise des employés du secrétariat national pour des demandes de subvention ou autres. C'est aussi le secrétariat national qui embauche et coordonne le travail des experts afin d'appuyer le consortium dans ses décisions et la production des rapports. Bref, le secrétariat national est un maillon essentiel de la gouvernance et de la gestion centrifuge de l'organisme. Comme l'exprime un répondant:

*[L]es universités ne sont pas habituées à demander des fonds du gouvernement. Le secrétariat national a permis de s'assurer que tout le monde avait les outils pour préparer les demandes de financement. Il a aussi eu beaucoup d'interactions avec le gouvernement fédéral. Une grande partie du succès du CNFS est dû au secrétariat national. Grâce à lui, on connaissait nos points forts et nos points faibles, et cela a facilité la tâche quand c'en est venu à la reddition de compte. [De plus, le secrétariat national] encadre, oriente les coordonnateurs, ce qui permet de pouvoir être sur la même longueur d'onde par rapport au mandat, plan stratégique, et aux objectifs du CNFS. Toutes les institutions transmettent le même message.*

Le modèle de gouvernance du CNFS serait incomplet s'il ne pouvait compter sur une approche centripète concomitante à l'approche centrifuge du secrétariat national. Grâce au comité des coordonnateurs et des coordonnatrices, un autre pilier important de la gouvernance de l'organisme, le CNFS est en mesure de travailler au sein des institutions membres. L'aspect centripète du modèle permet aussi que les intérêts de chaque région soient représentés. Comme le souligne un répondant,

*[à] la base du modèle, il y avait l'idée de développer une collaboration entre les différents partenaires pour assurer les liens entre régions, entre universités, pour au final bien desservir les clientèles francophones. Il fallait s'assurer de donner à chaque région une attention particulière.*

Chaque établissement membre compte un coordonnateur, généralement un membre du personnel de l'établissement affilié qui est employé à temps plein ou à temps partiel dans les activités reliées au CNFS – selon la taille des activités financées par l'organisme et ce, dans chaque établissement de formation membre. Ces personnes sont

réunies au sein du comité des coordonnateurs et des coordonnatrices dont le mandat est d'assurer la concertation entre les établissements membres du CNFS.

Les coordonnateurs qui travaillent au sein de chaque établissement membre ont des responsabilités financières. Ils préparent les offres de services des établissements membres et coordonnent la mise en œuvre des activités dans leurs établissements respectifs. « Les idées partent d'en bas [des coordonnateurs] et ça monte [vers le doyen]. Cela crée une communauté d'intérêts beaucoup plus grande quand on part de la base que quand on part de l'administration », nous explique un répondant.

Pour sa part, le comité des coordonnateurs et des coordonnatrices se réunit de quatre à cinq fois par an et tend à maintenir une relation continue avec le secrétariat national au cours de l'année. Les occasions de développement du CNFS au sein des établissements reposent en grande partie sur leurs épaules et sur les maillages entre ceux-ci.

Les entretiens ont révélé que, grâce à cette approche centrifuge et centripète, le CNFS semble avoir réussi à compenser l'effet centralisateur du secrétariat national, notamment en raison de la circulation continue de l'information entre les deux entités. Ces dernières ont des fonctions complémentaires essentielles au fonctionnement de l'organisme. Selon les répondants, leur relation est plutôt égalitaire et les mandats entre les deux niveaux sont clairement établis.

Cette approche centrifuge et centripète à l'œuvre dans le modèle de gouvernance du CNFS nous paraît novatrice au sein du milieu universitaire francophone à l'extérieur du Québec. À notre connaissance, aucun autre milieu, que ce soit celui de la justice ou de l'économie, n'a adopté un tel modèle de fonctionnement. Il serait certainement utile de comparer ce type de fonctionnement avec des organismes d'autres secteurs afin de vérifier ce que nous croyons être une spécificité du CNFS.

### La question des valeurs

Les entretiens ont fait ressortir un phénomène qui a particulièrement attiré notre attention. Nos données montrent que le CNFS combine un mandat centré sur les besoins des communautés minoritaires francophones et la protection de l'intérêt public. Si l'originalité du CNFS repose sur un certain nombre de mécanismes formels de gestion, comme nous venons de le décrire, les répondants s'accordent aussi à dire que l'engagement indéfectible de tous les membres au sein du consortium envers l'organisme est l'élément clé qui chapeaute tout le reste.

À défaut d'une représentativité sur le plan démocratique, le fait que les membres adhèrent aux mêmes valeurs collectives, et surtout à une compréhension commune qu'ils sont au service du milieu francophone et non uniquement de leurs intérêts immédiats, semble un élément déterminant pour comprendre sa légitimité et surtout sa capacité à maintenir une certaine solidarité à travers le temps. Comme l'explique un répondant, « il n'y a pas de guerres de clochers. Chaque établissement réalise que les enjeux collectifs sont plus importants que les enjeux individuels; c'est dans l'intérêt de tous. » Conformément à la nature de son mandat, le CNFS s'insère dans les communautés minoritaires francophones. Toutes les personnes interviewées confirment que la mission centrée sur les communautés francophones est l'un des facteurs clés qui soude les partenaires. C'est le point commun qui relie tous les membres. C'est aussi l'élément

fondamental qui donne les grandes orientations des programmes de formation et de recherche du CNFS, et qui peut aussi servir à expliquer sa performance sur la durée.

En effet, en centrant l'attention sur l'identification des besoins de la communauté hors Québec, les répondants affirment mettre de côté leurs rivalités, somme toute naturelles, entre les établissements académiques, afin de favoriser la protection du bien public avant les intérêts individuels des établissements membres. Pour un répondant, le « maintien de l'équité » entre les membres et la « reconnaissance de la diversité » de ces derniers sont des valeurs qui priment au sein du Consortium. La compréhension que certains joueurs ont besoin de plus d'aide que d'autres, et ce, pour le bien des communautés francophones, fait partie de la réalité de la gouvernance du CNFS.

Et c'est là un enjeu fondamental de la nouvelle gouvernance publique. Comment transférer les missions publiques de l'État vers les partenaires non gouvernementaux sans que cela compromette le bien commun? Évidemment, les établissements collégiaux et universitaires sont des organisations à caractère public qui offrent déjà des services directs à la population et, de surcroît, aux populations en situation minoritaire hors Québec. Dans le contexte du CNFS, le fait que les plus hauts dirigeants de ces établissements prennent la peine de siéger au conseil d'administration de l'organisme au lieu d'y envoyer leurs délégués, constitue un gage important de leur engagement envers leur public cible prioritaire : les communautés francophones hors Québec. Plusieurs répondants affirment effectivement que la présence à la table des recteurs et présidents des établissements membres a beaucoup joué dans l'instauration de valeurs collectives centrées à la fois sur l'égalité entre les membres et sur l'intérêt public. Les établissements membres du CNFS se voient, en quelque sorte, comme les gardiens de l'intérêt public dans le domaine du développement de la formation en santé en français à l'extérieur du Québec.

Du point de vue gouvernemental, le pari est tout de même risqué. En tant que fiduciaire du développement et de l'épanouissement des minorités francophones hors Québec en vertu de la *Loi sur les langues officielles*, le gouvernement canadien ne peut pas mandater n'importe quel organisme pour concrétiser son obligation. Dans l'ordre normal des choses, ce sont les fonctionnaires qui s'acquittent de ce rôle en son nom. Ainsi, l'autonomie d'action dont bénéficie le CNFS fait de lui un cas de figure au sein d'un environnement gouvernemental qui confère beaucoup moins de marge de manœuvre aux organismes émanant de la société civile. Ceux-ci signent des ententes de financement, mais le contrôle définitif des crédits budgétaires demeure la plupart du temps entre les mains des fonctionnaires, porte sur des périodes de temps plus courtes, et est renouvelable tous les ans. Or, le CNFS, contrairement à bien d'autres organismes œuvrant dans le même secteur, prend lui-même les décisions relatives à la répartition des fonds qui lui sont octroyés. Il a développé un modèle de financement s'appuyant sur les recommandations d'un comité d'experts indépendants mandaté par l'organisme. Cette autonomie, selon un répondant du secteur gouvernemental, découle directement de la capacité du CNFS à démontrer les besoins de la communauté et la portée de ses programmes :

*Santé Canada a beaucoup travaillé avec le CNFS. Il a fallu rappeler au CNFS que le mandat de Santé Canada n'est pas de renforcer les établissements, mais d'améliorer l'accès aux services en santé en français. Si cela renforce les établissements en même temps, tant mieux, mais ce n'est pas le mandat de Santé Canada. Le CNFS a été en mesure d'agir et de répondre aux demandes en faisant des études et en démontrant les besoins de la communauté.*



Grâce à sa capacité à se doter d'une approche commune dans le développement des minorités francophones dans le domaine de la santé et à sa capacité d'adaptation à son milieu et à l'environnement gouvernemental, le CNFS est parvenu à créer un espace particulier de débats, d'analyse et de réflexion sur les meilleures façons de desservir l'intérêt public dans le domaine de la formation en français pour le secteur de la santé. Ces mécanismes de partage et de transferts de connaissance, ainsi que la circulation continue d'information, permettent au CNFS de véhiculer des valeurs collectives compatibles avec l'intérêt public. Ainsi, l'organisme a fait le pari d'une approche apolitique axée sur les résultats au profit d'un fonctionnement propice à l'engagement de ses membres envers le développement du milieu minoritaire francophone dans le domaine de la formation en santé. Ce pari lui a permis de transformer des contraintes gouvernementales en une occasion pour innover sur le plan de la gouvernance. Ce compromis semble avoir bien servi le CNFS jusqu'à présent.

## Conclusion

La présente étude du CNFS avait pour objectif d'établir la portée innovatrice de son modèle de gouvernance. Nous avons soutenu, dans le cadre de ce texte, que le CNFS constituait un cas de figure dans le domaine de la nouvelle gouvernance publique. Sa portée novatrice provient de la combinaison de plusieurs caractéristiques, dont sa gestion apolitique, son modèle centrifuge et centripète, sa relative autonomie financière et ses valeurs collectives. Certains chercheurs critiquent la nouvelle gouvernance publique comme une nouvelle modalité de l'oppression au sein des sociétés contemporaines (Thévenot 2012). L'étude du CNFS permet d'observer que le modèle de gouvernance qu'il a développé malgré ses dimensions critiquables – l'on pense notamment à sa dimension apolitique – peut aussi constituer un espace public de réflexivité favorable à l'identification des nouveaux modèles de gouvernance publique. Ses valeurs collectives et ses mécanismes de partage de savoir et de circulation d'information servent à ouvrir un espace de dialogue et de réflexion sur les meilleures façons de desservir l'intérêt public en milieu minoritaire francophone. Ainsi, l'organisme puise sa légitimité de son engagement envers ses valeurs collectives, et ce, malgré son absence de mandats électifs ou de contrôle démocratique.

L'étude de cas du CNFS permet aussi de jeter un regard un peu moins instrumental sur la gouvernance publique. En nous appuyant sur certains concepts, notamment ceux associés aux valeurs publiques et au partage du pouvoir entre les acteurs gouvernementaux et non gouvernementaux, on observe que de nouvelles formes d'arrangements interorganisationnels sont possibles, tout en maintenant une certaine autonomie d'action de la part de l'organisme qui reçoit et gère les fonds publics. Au cours de son existence, le CNFS a fait face à des contraintes externes et internes importantes et a été en mesure de développer un ensemble cohérent de pratiques de gouvernance et de gestion innovantes pour desservir l'intérêt public dans le domaine de la formation en santé en français au Canada. Ce qui nous a probablement le plus surpris dans cette étude, c'est que, malgré un contexte de concurrence dans d'autres sphères, les établissements membres du CNFS ne font pas que des calculs rationnels afin de faire avancer leurs préoccupations individuelles. On pourrait s'attendre à de telles manigances, et c'est pourquoi leur absence nous a en quelque sorte surpris. L'étude empirique des initiatives

de gouvernance publique comme celle du CNFS fournit donc une base de réflexion qui permet de nuancer les visions plus instrumentales de la nouvelle gouvernance publique.

Il serait toutefois utile d'approfondir ces réflexions dans le cadre de travaux comparatifs privilégiant d'autres organismes offrant des services en français en milieu minoritaire francophones. L'étude comparée des formes de gouvernance en milieu minoritaire francophone pourrait permettre de poursuivre la réflexion sur les meilleurs moyens de fournir des services publics dans ce champ particulier d'intervention gouvernementale. Des comparaisons avec des expériences similaires en milieu autochtone, en l'occurrence, serviraient à mieux comprendre comment les organisations non gouvernementales œuvrant en milieu communautaire réconcilient leurs préoccupations démocratiques et les exigences de la nouvelle gouvernance publique.

*Linda Cardinal est professeure titulaire à l'École d'études politiques de l'Université d'Ottawa. Elle est titulaire de la Chaire de recherche sur la francophonie et les politiques publiques et elle dirige également l'Alliance de recherche université communauté (ARUC) sur les savoirs de la gouvernance communautaire au sein de la francophonie canadienne et des minorités linguistiques.*

*Éric Champagne est professeur adjoint en administration publique à l'École d'études politiques de l'Université d'Ottawa. Il est chercheur associé au Centre d'études en gouvernance ainsi qu'au sein de l'Alliance de recherche université communauté (ARUC) sur les savoirs de la gouvernance communautaire au sein de la francophonie canadienne et des minorités linguistiques.*

*Marie-Hélène Eddie est étudiante au doctorat en sociologie à l'Université d'Ottawa. Elle est assistante de recherche pour l'Alliance de recherche université communauté (ARUC) sur les savoirs de la gouvernance communautaire au sein de la francophonie canadienne et des minorités linguistiques.*

## **BIBLIOGRAPHIE**

Alford, John, and Owen Hughes. 2008. "Public value pragmatism as the next phase of public management." *American Review of Public Administration* 38 (2) : 130-148.

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

Bouchard, Marie J. (dir.). 2011. *L'économie sociale, vecteur d'innovation*. Montréal : Presses de l'Université du Québec.

Brown, Trevor L. and Matthew Potoski. 2013. « Transaction Costs and Institutional Explanations for Government Service Production Decisions », *Journal of Public Administration Research and Theory* 13 (4) : 441-468.

Burlone, Nathalie et Christian Rouillard (dir.). 2011. *L'État et la société civile sous le joug de la gouvernance*. Québec : Les Presses de l'Université Laval.

Cardinal, Linda et Rachel Cox. 2007. « La représentation des femmes au sein des groupes minoritaires : Le cas des femmes francophones vivant en milieu minoritaire au Canada », *25 Canadian Woman Studies/Les cahiers de la femme*, pp. 91-96.

Cardinal, Linda, Éric Champagne et Marie-Hélène Eddie. 2011. *La gouvernance du Consortium national de formation en santé : Engagement et résilience*. Ottawa : Chaire de recherche sur la francophonie et les politiques publiques de l'Université d'Ottawa.

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

Cefaï, Daniel. 2007. *Pourquoi se mobilise-t-on ? Les théories de l'action collective*. Paris : La Découverte.

Dancause, Luc et Richard Morin. 2011. « Gouvernance et composante associative de l'économie sociale : un partenariat État-société civile en question. » Marie J. Bouchard (dir.), *L'économie sociale, vecteur d'innovation*. Montréal : Presses de l'Université du Québec, pp. 89-114.

Deevey, Roxanne. 2003. *Montfort et Le droit : même combat? : Objectivité journalistique et militantisme communautaire*. Ottawa : Le Nordir.

Deneault, Alain. 2013. *Gouvernance. Le management totalitaire*. Montréal : Lux.

Dunleavy, Patrick and Christopher Hood. 1994. « From Old Public Administration to New Public Management », *Public Money & Management* 14 (3) : 9-16.

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

Forgue, Éric. 2010. « La gouvernance des communautés francophones en situation minoritaire et le partenariat avec l'État. », *Politique et Sociétés* 29 (1) : 71-90.

Gratton, Michel. 2003. *Montfort, la lutte d'un peuple*. Ottawa : Centre franco-ontarien de ressources pédagogiques.

Gruda, Agnes. 2013. « Harper et le virage religieux de l'ACDI. » *La Presse*, 14 janvier 2013.

Hamel, Pierre et Bernard Jouve. 2006. *Un modèle québécois? Gouvernance et participation dans la gestion publique*. Montréal : Presses de l'Université de Montréal.

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

Hartley, Jean. 2005. « Innovation in Governance and Public Services: Past and Present », *Public Money & Management* 25 (1) : 27-34.

Klijn, Erik-Hans. 2010. « Trust in Governance Networks: Looking for Conditions for Innovative Solutions and Outcomes », Stephen Osborne (dir.). *The New Public Governance? Emerging Perspectives on the Theory and Practice of Public Governance*. London : Routledge, pp. 303-321.

Laforest Rachel and Michael Orsini M. 2005. « Evidence-based engagement in the voluntary sector: lessons from Canada », *Social Policy & Administration* 39 (5) : 481-497.

Laforest, Rachel. 2012. *Voluntary Sector Organizations and the State*. Vancouver : Vancouver University of British Columbia Press.

Laforest, Rachel et Susan Phillips. 2001. « Repenser les relations entre gouvernement et secteur bénévole : à la croisée des chemins au Québec et au Canada. » *Politique et Sociétés* 20 (2-3) : 37-68.

Lehn, M. Benjamin. 2012. « Nonprofit Organizations and Outcome Measurement: From Tracking Program Activities to Focusing on Frontline Work », *American Journal of Evaluation* 33 (3) : 431-447.

Lévesque, Benoît. 2012. *Social Innovation and Governance in Public Management Systems: Limits of NPM and search for alternatives?* Montréal : Centre de recherche sur les innovations sociales. Université du Québec à Montréal. n° ET1116.

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

Loughlin, John. 2004. « The 'Transformation' of Governance: New Directions in Policy and Politics » *Australian Journal of Politics and History*, 50 (1) : 8-24.

Martel, Martel. 2005. « Usage du passé et mémoire collective franco-ontarienne : le souvenir du Règlement 17 dans la bataille pour sauver l'hôpital Montfort. » *Mens* 6 (1), pp. 69-94.

McGuire, Michael. 2006. "Collaborative Public Management: Assessing What We Know and How We Know It." *Public Administration Review*, 66 (1) : 33-43

Merrien, François-Xavier. 1999. « La nouvelle gestion publique : un concept mythique. » *Lien social et Politiques*, 41 : 95-103.

Moore, Mark et Jean Hartley. 2008. « Innovation in Governance. » *Public Management Review* 10 (1) : 3-20.

Normand, Martin. 2012. *L'innovation dans la gouvernance communautaire, Volume 2 : Recension des écrits*. Ottawa : Alliance de recherche Les savoirs de la gouvernance communautaire, Université d'Ottawa.  
[http://ssms.socialsciences.uottawa.ca/vfs/.horde/newsfeed/000309\\_001326297170\\_Recension\\_des\\_ecrits.pdf](http://ssms.socialsciences.uottawa.ca/vfs/.horde/newsfeed/000309_001326297170_Recension_des_ecrits.pdf), consulté le 13 mars 2013.

Osborne, David et Ted Gaebler .1993. *Reinventing Government: How the Entrepreneurial Spirit is Transforming the Public Sector*. New York: Plume.

Osborne, Stephen. P. (dir.). 2010. *The New Public Governance? Emerging Perspectives on the Theory and Practice of Public Governance*. London : Routledge.

Osborne, Stephen, Zoe Radnor et Greta Nasi. 2013. « A New Theory for Public Service Management? Toward a (Public) Service-Dominant Approach », *American Review of Public Administration*, 43 (2) :135-158.

Paquet, Gilles. 2011. *Gouvernance collaborative*. Montréal : Liber.

Pestoff, Victor et Taco Brandsen (2010), « Public Governance and the Third Sector: Opportunities for Co-Production and Innovation », Stephen Osborne (dir.). *The New Public Governance? Emerging Perspectives on the Theory and Practice of Public Governance*. London : Routledge, pp. 223-236.

Phillips, Susan. 2001. « SUFA and Citizens's Engagement: Fake or Genuine Masterpiece? » *Policy Matters*, 2 (7) : 1-36.

Phillips, Susan. 2006. « Balancing Acts: Multi-Level Regulation of Canada's Voluntary Sector », dans Gary B. Doern (dir.). *Rules, Rules, Rules: Multi-Level Governance in Canada*. Toronto: University of Toronto Press, pp. 124-156.

Pollitt, Christopher et Geert Bouckaert. 2011. *Public Management Reform, A Comparative Analysis - New Public Management, Governance and the Neo-Weberian State (3<sup>e</sup> édition)*. Oxford : Oxford University Press.

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

Smith, Steven Rathgeb. 2012. « Nonprofit Organizations and Outcome Measurement: From Tracking Program Activities to Focusing on Frontline Work », *American Journal of Evaluation*, 1 (33) : 431-447.

Stoker, Gerry. 2006. « Public Value Management: A New Narrative for Networked Governance? », *American Review of Public Administration*, 36 (1) : 41-57.

Terrien, Chantal. 2010. *Le Règlement 17 et l'affaire Monfort : l'apport de la perspective des cadres à l'étude des enjeux linguistiques au Canada*. Thèse de maîtrise non publiée. Ottawa : Université d'Ottawa.

Thévenot, Laurent. 2012. « Autorités à l'épreuve de la critique. Jusqu'aux oppressions du « gouvernement par l'objectif. » Frère Bruno (dir.). *Quel présent pour la critique sociale?* Paris : Desclée de Brouwer. <https://XChangeFile.ensae.fr/download.php?file=220734>, consulté le 10 septembre 2012.

Vangen, Siv et Chris Huxham. 2010. « Introducing the Theory of Collaborative Advantage » dans Stephen Osborne (dir.). *The New Public Governance? Emerging Perspectives on the Theory and Practice of Public Governance*. London : Routledge, pp. 163-184.

White, Deena. 2012. « Interest representation and organisation in civil society: Ontario and Quebec compared », *British Journal of Canadian Studies*, 25 (2) : 199-229.