

La revitalisation économique des communautés de langue officielle en situation minoritaire au Canada : le cas du Réseau de développement économique d'employabilité

Éric Forgues, Sylvie Giraud et Mario Paris

Numéro 22, automne 2006

Urbanité et durabilité des communautés francophones du Canada

URI : <https://id.erudit.org/iderudit/1005378ar>

DOI : <https://doi.org/10.7202/1005378ar>

[Aller au sommaire du numéro](#)

Éditeur(s)

Les Presses de l'Université d'Ottawa
Centre de recherche en civilisation canadienne-française

ISSN

1183-2487 (imprimé)

1710-1158 (numérique)

[Découvrir la revue](#)

Citer cet article

Forgues, É., Giraud, S. & Paris, M. (2006). La revitalisation économique des communautés de langue officielle en situation minoritaire au Canada : le cas du Réseau de développement économique d'employabilité. *Francophonies d'Amérique*, (22), 57–72. <https://doi.org/10.7202/1005378ar>

LA REVITALISATION ÉCONOMIQUE DES COMMUNAUTÉS DE LANGUE OFFICIELLE EN SITUATION MINORITAIRE AU CANADA : LE CAS DU RÉSEAU DE DÉVELOPPEMENT ÉCONOMIQUE ET D'EMPLOYABILITÉ

Éric Forgues, Sylvie Giraud et Mario Paris
Institut canadien de recherche sur les minorités linguistiques

Nous présentons ici les résultats préliminaires de notre recherche portant sur l'intervention étatique au sein des communautés francophones en situation minoritaire (CFSM) du Canada¹. Pour cerner l'objet de cette recherche, nous étudions deux programmes fédéraux : les ententes Canada-communautés (ECC) et le Réseau de développement économique et d'employabilité (RDÉE). Nous nous bornerons à examiner les résultats préliminaires de l'analyse du RDÉE.

Dans le contexte de l'approche horizontale de la gouvernance, que privilégie le gouvernement canadien, nous nous intéressons aux rapports qui se créent entre l'État et les CFSM pour assurer l'épanouissement des communautés, objectif visé par la Loi sur les langues officielles (LLO). Le passage d'une approche verticale à une approche horizontale de la gouvernance permet de supposer leur transformation, laquelle tend à la fois vers un partage des pouvoirs et des responsabilités de gestion et la reconnaissance de l'autonomie des CFSM. Cette transformation a nécessairement des répercussions sur ces dernières. Nous nous proposons de saisir ces répercussions en nous concentrant sur la forme que prend cette intervention au sein des CFSM et en montrant comment cette dernière, qui repose sur une approche horizontale de la gouvernance, prend appui sur les réseaux existant dans les communautés.

Précision méthodologique

Les données de notre analyse se rapportent aux RDÉE de l'Ontario, du Manitoba, de la Colombie-Britannique et du Nouveau-Brunswick. Elles proviennent d'un questionnaire (auquel ont répondu 60 personnes d'organismes à vocation économique, dont le RDÉE), d'une analyse de documents du RDÉE (documents officiels, rapports, évaluations) et d'entrevues réalisées avec des personnes-ressources du RDÉE. Le questionnaire couvre les dimensions des deux concepts centraux de notre étude, à savoir la gouvernance et le capital social, bien que des questions portent aussi sur la rationalisation des activités, l'autonomie des organismes et la relation entre les organismes et l'État². Les répondants sont des personnes qui œuvrent au sein du RDÉE, des partenaires du RDÉE ou des acteurs du secteur économique n'ayant aucun lien avec le RDÉE.

Contexte de l'étude

En renouvelant la LLO, le gouvernement fédéral s'engage à favoriser l'épanouissement et le développement des communautés minoritaires. Dans sa mise en application, cette loi assure une intervention structurée, coordonnée et intégrée du fédéral au sein des CFSM. Depuis les années 90, le gouvernement fédéral privilégie une approche en partenariat avec les CFSM afin de favoriser leur épanouissement (Fontaine *et al.*, 1999; Patrimoine canadien, 1994). Il favorise l'instauration de structures de gouvernance horizontale reposant sur une responsabilisation des acteurs communautaires qui représentent les intérêts des CFSM (Cardinal et Hudon, 2001). Cette forme d'intervention répond aux revendications de ces dernières, qui désirent prendre en charge leur développement (FCFA, 2002). Un programme comme le RDÉE donne lieu à un maillage entre l'État et les CFSM qui influe sur leur organisation. En retour, cette approche signifie que les modalités organisationnelles des communautés déterminent la forme que prend l'intervention étatique.

L'implantation de structures de gouvernance au sein des communautés afin de mettre en œuvre le RDÉE suppose une mobilisation des réseaux des CFSM. Quelle forme les structures de gouvernance prennent-elles, et quelle est la nature de la contribution du capital social dans leur élaboration? Voyons brièvement les concepts qui orientent notre analyse³.

Les concepts centraux

La gouvernance horizontale

Le concept de gouvernance horizontale permet de rendre compte des structures interorganisationnelles et des modes de régulation qu'élaborent les communautés en partenariat avec l'État pour coordonner leurs actions et établir à leur échelle des mécanismes décisionnels. Cette approche renvoie à un mode de coordination de l'action plus horizontale que hiérarchique, mobilisant de ce fait les réseaux et les organismes communautaires (Juillet et Andrew, 1999; Plumptre et Graham, 2000). La définition de Bakvis et Juillet (2004) concernant la notion de gestion horizontale correspond à notre conception de la gouvernance horizontale : elle met en évidence « la coordination et la gestion d'une série d'activités entre deux ou plusieurs unités organisationnelles n'ayant pas de contrôle hiérarchique les unes sur les autres, et dont le but est de générer des résultats qui ne peuvent être atteints par des unités travaillant individuellement » (Bakvis et Juillet, 2004 : 9).

En préconisant la gouvernance horizontale, l'État entend créer, en tant que partenaire des communautés, des lieux de rencontre et de médiation des intérêts particuliers des acteurs ainsi que des modes de régulation qui assurent une gestion efficace et légitime des activités sociocommunautaires. Ce concept suppose un mode d'exercice du pouvoir grâce auquel les acteurs étatiques et communautaires partagent

leurs responsabilités en matière de décision et de gestion, ce qui implique que des principes de légitimité sous-tendent la participation des acteurs à la gestion communautaire. Cette légitimité caractérise les décisions et les mécanismes de décisions qui – idéalement – reposent sur trois assises principales : des organisations représentatives, la transparence de l'information et un espace inclusif de discussion.

Dans sa forme la plus avancée, la gouvernance horizontale, comme l'a montré Stoker (1998), conduit à des partenariats qui donnent naissance à des réseaux autonomes qu'alimente le capital social des communautés. Ces réseaux rassemblent des acteurs qui voient dans ce regroupement la possibilité d'atteindre des objectifs communs en établissant de nouvelles règles de fonctionnement. Cette possibilité de définir des règles suppose, pratiquement, un partage des pouvoirs entre les partenaires.

Le capital social

La définition du capital social recouvre parfois, en les confondant même, les réseaux avec les ressources qui les animent et les avantages qu'ils procurent (Portes et Landolt, 1996). Judge (2003 : 11) affirme que la plupart des approches du capital social fondées sur les réseaux « partagent, avec celle de Bourdieu, le point de vue selon lequel elles doivent traiter à la fois de la structure du réseau et des ressources internes du réseau dans lesquelles ses membres peuvent puiser ». D'autres définitions précisent les pourtours de cette réalité sous l'angle des ressources qui transitent grâce aux réseaux sociaux ou encore sous celui des réseaux considérés en eux-mêmes. Ainsi assimilera-t-on le capital social aux « ressources potentiellement accessibles par la participation à des réseaux sociaux » (Lévesque, 2000 : i).

On le voit, une même désignation est susceptible de renvoyer à deux réalités, source de confusion dans l'explication des phénomènes observés. Le risque est grand alors de produire des analyses qui, outre le fait qu'elles sont tautologiques, interdisent toute définition de la spécificité des liens sociaux dans l'évolution des phénomènes sociaux (Portes, 1998). Si nous apprécions le capital social en fonction des ressources qu'il permet d'obtenir et des avantages ou des résultats qu'il procure, ce concept conduit aisément à confondre causes et effets : « *When social capital and the benefits derived from it are confused, the term merely say that successful succeed* » (Portes et Landolt, 1996 : 19). La constatation de certains résultats fait apparaître l'existence du capital social. Pareille définition associe d'emblée ce concept à des facteurs positifs de réussite.

Dans notre étude, il importe de distinguer les réseaux, qui forment une ressource en soi, des ressources qui s'échangent à l'intérieur de ceux-ci : « *For social capital to mean something, the ability to command resources through social network must be separate from the level or the quality of such resources* » (Portes et Landolt, 1996 : 19). Si le capital social permet d'organiser au sein de la communauté des activités ou des projets, c'est qu'il facilite l'accès à d'autres types de ressources : économiques, politiques, culturelles, linguistiques et humaines. Son importance dépend alors des ressources mobilisables en son sein.

Pour nous, le capital social désigne les réseaux et les liens sociaux – plus ou moins actifs – grâce auxquels une personne ou une communauté peut obtenir des ressources économiques, politiques, culturelles et humaines nécessaires à l'atteinte de ses objectifs. Par souci de clarté, nous distinguons le capital social individuel du capital social collectif (Godechot et Mariot, 2004) : le premier renvoie aux liens sociaux des individus, le second évoque la présence et la vitalité des réseaux d'une communauté.

Gouvernance et capital social

Les structures de gouvernance horizontale s'élaborent grâce au capital social présent dans une communauté. La forme que prend ce type de gouvernance dépend étroitement du capital social des lieux où l'on cherche à l'installer. Par exemple, si le capital social y est faiblement développé, l'élaboration des structures de gouvernance risque de rencontrer des difficultés. Par ailleurs, les structures de gouvernance reposeront vraisemblablement sur des mécanismes décisionnels qui refléteront ceux qui existent au sein des réseaux, ce qui risque de compromettre leur légitimité. Stoker (1998) nous rappelle que laissés à eux-mêmes, les réseaux se créent d'abord pour répondre aux intérêts de leurs membres plutôt qu'à l'intérêt général. Or la gouvernance doit intégrer des mécanismes légitimes qui visent l'intérêt général de la communauté. Cette exigence nouvelle qui pèse sur les réseaux communautaires peut parfois contrecarrer leur mission principale.

À l'inverse, le développement de structures de gouvernance peut avoir une incidence considérable sur le capital social. Pour Stoker, « la gouvernance est liée à la volonté de développer le capital social et de créer les conditions sociales nécessaires à une activité économique et politique efficace » (1998 : 24). Dans le cadre de la LLO, l'intervention de l'État peut manifestement contribuer à renforcer le capital social des communautés; si elle néglige cette dimension, elle risque de fragiliser ce capital social. En effet, il est permis d'envisager une situation dans laquelle les structures de gouvernance sont en décalage par rapport au capital social. Tel est le cas, par exemple, d'un organisme qui serait choisi comme porte-parole de la communauté, alors qu'il n'y est pas chef de file.

L'État tient-il compte du capital social dans son intervention? Offre-t-il les conditions nécessaires pour assurer le développement de ce capital tout en veillant à ce que les structures de gouvernance qui s'appuient sur les réseaux communautaires soient légitimes et fassent la promotion de l'intérêt général?

Présentation du RDÉE

Dans le bilan réalisé, en 1996, sur la mise en œuvre de la partie VII de la LLO, le commissaire aux langues officielles déclarait : « C'est dans le secteur du développement économique et du développement des ressources humaines que les effets d'un manque de leadership fort au niveau du Cabinet pour appliquer la Partie VII et que la faible priorité accordée à son application avant le mois d'août 1994 étaient le plus évidents »

(Commissaire aux langues officielles, 1996)⁴. Nous savons que la situation socioéconomique des CFSM est désavantagée :

À l'exception, peut-être, de la communauté anglophone de Montréal, la plupart des communautés minoritaires de langue officielle sont très nettement désavantagées par l'insuffisance de leur développement économique et du développement de leurs ressources humaines (Commissaire aux langues officielles, 1996).

Dans la foulée de ce constat, des efforts sont faits par le gouvernement fédéral pour mettre en œuvre de façon plus active la partie VII de la LLO dans le domaine économique. La création du Comité national de développement des ressources humaines en 1997 visait à arrêter une stratégie en matière de développement économique et de formation professionnelle des CFSM. De cet exercice a découlé la volonté d'établir un cadre national de développement économique et d'employabilité, de conclure des ententes avec les CFSM, d'élaborer des stratégies pour inscrire ces dernières dans les tendances économiques nationales et internationales et de faire la promotion des orientations stratégiques du Comité national (Comité national de développement des ressources humaines, 1999).

La mise en place d'un RDÉE dans chaque province vise à contribuer à la réalisation des objectifs de la LLO. À cette fin, quatre secteurs stratégiques sont ciblés : le tourisme, l'économie du savoir, le développement rural et l'intégration de la jeunesse au développement économique⁵. Le RDÉE s'intéresse à la fois au développement économique et à l'amélioration des ressources humaines. Il s'est mis en place à partir de 1995 en tenant compte des idées et des problématiques débattues au Sommet économique national de la francophonie canadienne sur le thème « Vers une prise en charge du devenir de nos communautés » en 1993. Ce sommet se proposait de susciter une réflexion sur la problématique de la formation professionnelle des communautés francophones et acadiennes. Il conduira à la création du Comité d'adaptation des ressources humaines de la francophonie canadienne. On exprimait alors le souhait d'assurer une autonomie accrue des communautés francophones en s'appuyant sur la coopération du réseau francophone et en établissant une concertation francophone pancanadienne.

Dans le *Plan directeur de l'adaptation de la main-d'œuvre de la francophonie canadienne* (Formatel, 1995) qui a inspiré la création du RDÉE, il est dit que les communautés francophones et acadiennes veulent se responsabiliser par rapport à leur développement. À cette fin, est envisagée une approche de gouvernance ascendante qui prend appui sur les réseaux communautaires.

En 1998, des RDÉE provinciaux sont donc créés dans cet esprit à partir d'organismes francophones de développement économique, lorsque ces derniers existent. Dans les territoires et à Terre-Neuve, ce sont des associations francophones qui prennent en charge le RDÉE. Ces RDÉE constituent la partie communautaire du réseau qui s'établit :

ce sont à la fois des facilitateurs dans l'accès aux programmes de développement économique ou d'amélioration des ressources humaines proposés par les organismes fédéraux, et des prestataires des services de soutien aux communautés francophones.

En 1999, le ministère du Développement des ressources humaines du Canada crée le premier fonds d'appui pour financer les RDÉE sur les surplus de la caisse de l'assurance-emploi. Chaque province reçoit la même enveloppe budgétaire, soit 500 000 \$, sauf l'Ontario, province desservie par trois RDÉE régionaux et bénéficiaire du triple de ce montant. Les territoires reçoivent 300 000 \$. En 2002, le Comité national définit ses orientations stratégiques pour 2002-2007 : 1) le perfectionnement des ressources humaines s'occupant de développement économique et d'employabilité; 2) la consolidation du réseau RDÉE; 3) la consolidation des partenariats; 4) la canalisation des forces du réseau francophone canadien; 5) la valorisation de l'excellence et de l'innovation; 6) la recherche sur le développement socioéconomique de la francophonie canadienne. Il convient de souligner que le RDÉE inscrit explicitement son approche dans la perspective du développement économique communautaire, faisant ressortir ainsi l'importance d'ancrer les initiatives de développement dans les réseaux des communautés (Lavoie, 2003).

Depuis 2004, le comité a adopté le nom de Comité national de développement économique et d'employabilité pour mieux refléter ses deux champs d'intervention (le développement économique et les ressources humaines). En 2005, le fonds a été bonifié et reconduit pour trois ans. Ce fonds est dit d'habilitation, et l'argent ne provient plus de la caisse de l'assurance-emploi, ce qui élargit les possibilités en matière de développement économique⁶.

La gouvernance du RDÉE

Le RDÉE est une structure paritaire. Le Comité national se compose en parts égales de représentants des communautés et du gouvernement fédéral. Les représentants gouvernementaux sont nommés par les sous-ministres, tandis que la partie communautaire est représentée par des entrepreneurs proposés par certains organismes partenaires du RDÉE à l'échelle provinciale.

Pour tout projet de développement, trois centres décisionnels entrent en jeu : 1) le RDÉE provincial décide de la validité des projets selon les secteurs RDÉE, 2) le Comité national s'occupe de l'arbitrage, et 3) le ministère concerné accepte ou non de soutenir le projet en question. Le Comité national joue un rôle de conseiller dans l'élaboration des programmes, des politiques et des services des ministères (RDÉE Canada, 2004). Il offre un soutien au développement économique de la francophonie. RDÉE Canada coordonne la mise en œuvre de la planification stratégique du Comité national. C'est un relais entre le Comité national et les RDÉE provinciaux, lesquels sont les prestataires des services aux communautés pour promouvoir le développement économique. Ce sont les stratèges du développement de leur province dans les quatre secteurs définis.

Le RDÉE vise à utiliser le potentiel du réseau francophone pour renforcer sa capacité de prendre en charge son développement. Son implantation dans les provinces et les territoires peut adopter différentes formes selon les dynamiques provinciales et territoriales. En Ontario, un consortium d'organismes économiques et d'employabilité l'a incorporé. Au Nouveau-Brunswick et en Colombie-Britannique, ce sont des organismes à vocation économique qui ont pris en charge le RDÉE. Au Manitoba, s'inspirant d'autres programmes de développement économique conçus pour les milieux ruraux, à savoir les Sociétés d'aide au développement des collectivités, le RDÉE s'est arrimé au Conseil de développement économique des municipalités bilingues. Il intervient principalement en amont du développement économique, en tentant de réunir les conditions favorables à son essor, en participant notamment à la réalisation d'études et à la formation de réseaux et de partenariats favorables à la réalisation de projets de développement. Il offre aussi un appui aux entreprises dans la préparation des demandes de financement, l'élaboration de projets, la formation professionnelle et l'aide technique.

La gouvernance en question

L'intégration organisationnelle des activités du RDÉE à l'échelle nationale est d'autant plus complexe que les centres de décision mobilisent des représentants du gouvernement et des communautés. Cette structure rend problématiques certaines dimensions de la gouvernance horizontale, notamment celle de la légitimité des mécanismes décisionnels. Cette légitimité devrait reposer, entre autres, sur la représentativité des décideurs, la transparence des processus de prises des décisions, l'accessibilité de l'information et le degré d'ouverture des processus de consultation et de discussion au sein de la communauté. Les premiers résultats que nous avons obtenus soulèvent certaines questions à cet égard.

Quelques observations

Un point ressort nettement des données obtenues; il nous oblige à nous interroger sur la démarche concrète de la gouvernance par le RDÉE. Nous avons constaté un manque d'information concernant le RDÉE chez les répondants, de même que certaines difficultés liées à l'insertion du programme RDÉE dans les réseaux des CFMSM qu'il dessert. Nous observons une ignorance des mécanismes de décision et de fonctionnement du RDÉE, de ses comités et des critères régissant la prise de décision. Cette méconnaissance avait aussi été soulignée dans un rapport d'évaluation sur le RDÉE du Nouveau-Brunswick : « Des efforts importants devront être consacrés pour informer les partenaires gouvernementaux et communautaires sur les activités de RDÉE, ses projets et ses actions » (Vienneau, 2003 : 9). Cette situation a de quoi étonner puisque l'existence du RDÉE est censée résulter d'un partenariat entre les CFMSM et l'État. Or l'approche du RDÉE reste teintée d'un esprit de gouvernance verticale, le choix des organismes responsables dans

les provinces étant souvent la prérogative du gouvernement. Ainsi, les organismes choisis trouveront des partenaires à partir de leurs propres réseaux et pourront proposer des projets de développement pour la communauté sans que des consultations vastes et inclusives aient eu lieu. Faute d'information concernant la gouvernance du RDÉE, il est souvent difficile pour les répondants d'évaluer la légitimité des structures de gouvernance ou même de dire s'ils souscrivent aux décisions qui sont prises dans le cadre de l'intervention du RDÉE. Bref, les conditions nécessaires à l'élaboration et à l'instauration des structures de gouvernance légitimes ne sont pas réunies.

La faiblesse de l'arrimage du RDÉE avec les organismes des communautés est manifeste : la communauté semble peu connaître le RDÉE, et une proportion importante dit ne pas connaître les mécanismes décisionnels ni les critères de décision qui y ont cours.

- 77 p. 100 des répondants disent que la communauté n'est pas assez ou pas du tout informée au sujet du RDÉE.
- 67 p. 100 des répondants disent ne pas connaître du tout ou connaître un peu les mécanismes décisionnels du RDÉE.
- 70 p. 100 des répondants disent ne pas connaître du tout ou pas assez les critères de décision permettant de financer les projets⁷.

Il importe de faire observer qu'une proportion importante des répondants font toujours confiance au gouvernement, mais le degré de confiance envers les représentants de la communauté est supérieur.

- 43 p. 100 des répondants disent faire confiance au gouvernement fédéral.
- 65 p. 100 indiquant faire confiance aux représentants des communautés.

RDÉE Canada a mobilisé des partenaires au sein des communautés pour gérer les RDÉE provinciaux dont la fonction est d'arrimer l'intervention de l'État avec les projets et les ressources des communautés afin d'assurer leur développement : ils doivent concilier les rationalités du gouvernement et celles des communautés. Cette volonté de faire participer les communautés à la gestion du programme ne se réduit pas simplement au choix d'un organisme communautaire responsable de la mise en œuvre du RDÉE. Plusieurs organismes partenaires participent à l'effort du RDÉE. Au Nouveau-Brunswick, la direction du programme est assurée par le Conseil économique du Nouveau-Brunswick lequel s'est entouré de douze organismes communautaires du secteur économique. Par ailleurs, à l'échelle de nos répondants, nous observons que les personnes engagées dans le RDÉE mobilisent leur réseau dans le cadre du RDÉE.

- 62 p. 100 des répondants disent que leurs principaux contacts ont été très utiles pour réaliser le travail auprès de RDÉE.
- 57 p. 100 disent utiliser en majeure partie ou en totalité leurs réseaux dans le cadre du RDÉE.

D'autres observations montrent que, à certains moments, l'approche du RDÉE contourne les réseaux en place. Selon certains répondants, le choix des quatre axes de développement du programme a été imposé aux communautés et ne reflète pas nécessairement les particularités des économies francophones de l'ensemble des provinces. Pour eux, les choix des organismes partenaires du programme dans chaque province se sont réalisés sans qu'il y ait eu concertation auprès des réseaux, voire, selon un informateur, de façon strictement « arbitraire ».

Par ailleurs, certains représentants des communautés perçoivent le travail du RDÉE comme une activité de dédoublement. Des répondants attirent l'attention sur le fait que d'autres organismes font dans certaines régions un travail semblable à celui du RDÉE. Cette perception d'un dédoublement des activités du RDÉE peut se comprendre : au Manitoba, le RDÉE s'inspire ouvertement des activités d'un autre organisme à vocation économique créé par le gouvernement fédéral, soit les Sociétés d'aide au développement des collectivités (SADC).

Dans les provinces où les communautés ont instauré des réseaux et des organismes à vocation économique, l'insertion du RDÉE à même ces réseaux risque de présenter des difficultés, notamment en raison des risques de dédoublement. Ce danger a été souligné dans une évaluation du RDÉE au Nouveau-Brunswick : « [...] il existe déjà un réseau de développement économique structuré dans toutes les régions du N.-B. et le risque de dédoublement a été souligné à maintes reprises [...] » (Vienneau, 2003 : 7). Des tensions liées à l'occupation de l'espace économique peuvent découler de l'arrivée du RDÉE. Tel a été le cas en Ontario, où des conflits sont survenus à la suite de l'instauration du RDÉE. La Chambre économique de l'Ontario, réseau d'entrepreneurs francophones ontariens, s'était chargée du RDÉE, mais un désaccord sur les modalités de cette prise en charge s'est traduit par la rupture du partenariat entre les deux organismes. Nos données montrent que l'insertion du RDÉE Ontario auprès des principaux acteurs économiques francophones est, pour le moins, problématique. Des relations de compétitions sont perçues entre RDÉE Ontario et plusieurs organismes importants à vocation économique (dans le domaine de la coopération, du tourisme, de l'aide au développement, de l'agriculture). En outre, une baisse de confiance est constatée entre le RDÉE et un organisme important dans le secteur rural, de même qu'avec l'organisme qui représente les Franco-Ontariens. Ces tensions révèlent la faiblesse potentielle de l'intégration du RDÉE dans les communautés et les réseaux économiques francophones, lorsque ceux-ci sont plus développés. Dans ces conditions, il devient difficile de créer des partenariats qui regroupent les principaux joueurs socioéconomiques francophones des communautés, ce qui est pourtant l'un des objectifs des RDÉE. L'arrivée du RDÉE dans ces communautés n'a pas réussi à tirer avantage du capital social existant, encore moins à le

renforcer, pour mettre en place une structure de gouvernance qui lui permette d'optimiser l'efficacité de ses fonctions. En outre, sachant qu'il parvient difficilement à s'associer aux principaux acteurs socioéconomiques, l'inscription de ses activités dans une approche de développement économique communautaire reste problématique, puisque celle-ci suppose notamment que les acteurs économiques puissent participer aux activités de développement (Fontan, 1993; Favreau, 2003).

Le RDÉE semble plus adapté à des provinces ou à des régions dans lesquelles les réseaux économiques francophones sont peu étendus, par exemple au Manitoba, en Colombie-Britannique ou dans le Nord de l'Ontario; sa présence est alors moins perçue comme un dédoublement des activités communautaires dans le domaine économique. La problématique est différente, car c'est l'existence même de réseaux d'affaires francophones qui reste à établir. Au Manitoba, un répondant insiste sur « l'importance attachée aux structures où l'on peut fonctionner en français par rapport au développement économique [qui] n'est pas dissociable au Manitoba de celui des anglophones ». Bref, l'insertion du RDÉE au Manitoba s'opère dans un contexte où le réseau de développement économique francophone est ténu, ce qui soulève d'autres interrogations : dans quels réseaux économiques le RDÉE s'insère-t-il? Quelle forme prend la gouvernance dans cette réalité? En outre, l'absence de réseaux dans certaines régions peut compliquer et freiner l'intervention du RDÉE, car, dans sa stratégie, celui-ci souhaite prendre appui sur les réseaux actuels pour les renforcer.

L'effet de l'intervention du RDÉE sur les communautés

L'instauration du RDÉE a-t-elle eu des conséquences particulières sur le capital social des CFSM? Un des objectifs du RDÉE est de favoriser l'essor de la concertation et du partenariat au sein des communautés, c'est-à-dire de créer un réseau économique. Nos données montrent que le RDÉE favorise la création de collaborations et l'établissement de nouveaux liens.

- 68 p. 100 des répondants disent que leur degré de confiance a augmenté à l'égard d'au moins un organisme depuis cinq ans.
- 84 p. 100 des répondants disent avoir de nouvelles collaborations depuis cinq ans (qui varient entre une et vingt collaborations).
- 74 p. 100 des répondants disent que le RDÉE a permis de renforcer suffisamment ou beaucoup les liens dans la communauté.

Néanmoins, certains liens entre les organismes témoignent d'une diminution du degré de confiance, voire d'une collaboration devenue inexistante.

- 49 p. 100 des répondants disent que leur degré de confiance a diminué à l'égard d'au moins un organisme de leur communauté depuis cinq ans.
- 51 p. 100 des répondants disent que leur organisme a vécu un conflit avec au moins un organisme de leur communauté.
- 17 p. 100 des répondants disent que leur organisme a cessé de collaborer avec au moins un organisme de leur communauté.

Dans les rapports annuels, l'évaluation des résultats a pour objectif principal de montrer que le RDÉE a accompli des activités favorables à la formation de liens de collaboration ou au renforcement des réseaux, ce qui établit l'importance des réseaux pour le RDÉE dans la réunion de conditions propices au développement économique communautaire. Un répondant du RDÉE mentionne qu'un des indicateurs permettant d'apprécier une contribution apportée au développement est « le nombre de partenaires établis ». Cependant, l'effet de la constitution de ces réseaux sur la création d'emplois et de projets entrepreneuriaux n'est pas évalué, ce qui étonne vu que l'objectif du RDÉE est de favoriser l'employabilité et le développement économique des CFSM.

Par ailleurs, selon nos données, le RDÉE ne semble pas avoir eu un effet important sur les communautés quant à la prise en charge de leur développement. Par exemple, les réponses ne sont pas concluantes lorsqu'il s'agit de l'acquisition de compétences organisationnelles proposées par le RDÉE.

- 48 p. 100 des répondants disent que le RDÉE n'a pas du tout ou pas assez permis aux communautés de prendre en charge leur développement, tandis que pour 52 p. 100 des répondants, le RDÉE a permis suffisamment ou beaucoup de le faire.
- 43 p. 100 des répondants disent que la communauté ne peut pas du tout ou pas assez s'organiser mieux grâce au RDÉE. Exclusion étant faite des répondants employés du RDÉE, la proportion grimpe à 54 p. 100.

Pourtant, le RDÉE souhaite favoriser le développement économique des CFSM en renforçant leur autonomie et en les aidant à prendre en charge leur développement. D'après l'un des répondants employés du RDÉE, ce réseau a du pain sur la planche dans certaines communautés, « les agents font tout. Ce n'est pas le but : on veut développer des habiletés dans les communautés. » La prise en charge passe également par l'organisation de réseaux économiques francophones. Or le RDÉE repose souvent sur un nombre limité d'organismes consacrés au développement économique francophone. Il offre donc l'occasion aux communautés francophones d'étendre leur réseau d'affaires en français. Cependant, certains répondants s'interrogent sur la pérennité des réseaux créés par le RDÉE qui semblent beaucoup dépendre de l'aide financière qu'il leur apporte. Plusieurs se demandent ce qui resterait de cette intervention dans l'éventualité de sa disparition, soulignant par le fait même la dépendance entretenue par le RDÉE dans le cadre de son intervention.

Le cas du corridor touristique

L'analyse du cas du corridor touristique francophone pancanadien (CTFPC) permet de mettre au jour certaines contradictions qui peuvent sous-tendre l'intervention du RDÉE au sein des CFSM. Le projet de corridor touristique a été proposé au premier Sommet économique national de la francophonie canadienne, tenu en 1993. Le texte de ce Sommet indique que « certains éléments d'une nouvelle concertation francophone pancanadienne ont été évoqués tout au long du sommet, notamment au niveau du tourisme... » (Assemblée parlementaire de la francophonie, 1993). Dans les quatre provinces de l'Ouest, un « Corridor touristique de l'Ouest » a été créé à l'initiative des communautés francophones de ces provinces. « Il s'agissait d'étendre sur le plan national une idée de mise en marché qui s'était révélée fructueuse localement » (DEO, s.d.). À la fin de 2002, RDÉE Canada crée un groupe de travail (appelé Taskforce) chargé d'étudier ce projet. En septembre 2003, la présidente de RDÉE Canada fait l'annonce suivante :

le groupe est sur la bonne voie : « Nous travaillons conjointement avec les organisations provinciales et territoriales du réseau pour développer une stratégie nationale dans le secteur du tourisme francophone au pays. En même temps nous développons des liens entre les provinces et les territoires, ainsi qu'avec la Commission canadienne du tourisme [...] » (Bélanger-Parker, 2003).

En octobre 2003, la réflexion suit une voie opposée : « Certes l'idée d'un corridor pour faire la promotion des produits francophones est louable. Par contre, plusieurs arguments problématiques justifient pour l'instant la mise en veilleuse du projet » (RDÉE, 2003). Au nombre de ces arguments, on mentionne le manque de préparation des entrepreneurs, l'existence à l'échelle des gouvernements provinciaux de stratégies de promotion touristique et le fait que la Commission canadienne du tourisme (CCT) assure déjà la promotion des produits touristiques par province. Un dernier argument est avancé : « Enfin, sommes-nous stratégiques d'inclure dans le plan d'action le [corridor touristique] quand les principaux partenaires nous le déconseillent? Ce fut en effet une des recommandations des membres de Taskforce » (RDÉE, 2003). La conclusion des intervenants est claire : « L'ensemble des participants se sont dits satisfaits de mettre de côté pour l'instant le concept de corridor touristique. Par ailleurs, de miser sur les partenariats avec leur province et territoire ainsi que sur la Commission canadienne du tourisme semble plus réaliste et plus envisageable » (RDÉE, 2003).

Ce cas illustre la difficulté de la mise en œuvre d'un projet des communautés francophones dans le cadre du RDÉE. Notre examen de la mise en veilleuse du projet s'avère d'autant plus pertinent que les arguments invoqués vont à l'encontre des objectifs du RDÉE.

Affirmer que les entrepreneurs ne sont pas tous prêts, c'est revenir à la question de l'acquisition des compétences que le RDÉE est censé favoriser. Parler de la difficulté de

concevoir un projet à l'échelle nationale en raison des stratégies provinciales existantes, c'est remettre en question l'efficacité du RDÉE dans son rôle de coordination et de soutien à la création de partenariats avec les provinces. Conseiller d'élaborer le projet de façon éclatée en s'adressant aux provinces, c'est tout à la fois reconnaître que les spécificités provinciales rendent difficiles les mesures d'envergure nationale et neutraliser l'un des objectifs du RDÉE, qui souhaite faciliter la création de tels projets. Enfin, soutenir que la CCT fait déjà la promotion de produits touristiques canadiens par province, c'est remettre en question l'objectif du RDÉE visant à favoriser le développement d'une économie francophone. Si cet argument vaut pour le tourisme, comme il existe des ministères et des agences pour l'ensemble des secteurs économiques, il conserve sa force pour tout autre projet de développement économique que proposeraient les communautés francophones. Cet exemple fait apparaître clairement la raison pour laquelle l'intervention du RDÉE n'est pas toujours bien comprise par les communautés.

Conclusion

Un document de la Fédération des francophones hors Québec (1981) soulignait l'importance de créer un « espace économique » qui fait converger dans un effort collectif les initiatives économiques individuelles. Si le développement de cet espace semble avoir acquis une certaine maturité dans des provinces comme l'Ontario et le Nouveau-Brunswick – au point où les organismes se concurrencent une place en son sein –, dans d'autres provinces, cet espace reste à aménager. Ce n'est que récemment que le secteur économique des CFSM fait l'objet d'une aide précise de l'État qui se traduit par la création de structures organisationnelles favorisant une approche concertée du développement économique. En ce sens, le RDÉE s'inscrit dans la continuité des demandes des CFSM.

Toutefois, l'instauration de réseaux et leur mobilisation dans le cadre du RDÉE reposent sur un élément central du capital social : la confiance mutuelle des acteurs. Cette confiance demeure fragile, quand elle n'est pas à gagner, dans le contexte où la démarche du RDÉE n'a pas réussi, notamment, à s'affranchir d'une culture de gouvernance verticale. Les difficultés rencontrées par le RDÉE en voulant faire partie des réseaux communautaires existants ont contribué à miner la confiance que lui témoignaient plusieurs organismes.

Autre facteur de fragilisation de la confiance réciproque des acteurs : la légitimité des structures de gouvernance implantées dans la foulée du RDÉE. Le RDÉE suit en ce sens une logique plutôt étrangère aux exigences de transparence, d'inclusion, de représentativité et de légitimité, ce qui reflète, est-il permis de supposer, le peu de pénétration des valeurs démocratiques dans l'espace économique, à l'image de l'économie dominante. En outre, dans certaines communautés, la faiblesse des réseaux qui prennent en charge la concertation dans le secteur économique occasionne des difficultés pour les RDÉE d'élaborer des structures de gouvernance légitimes et élargies à plusieurs partenaires. En revanche, dans les provinces où les réseaux à vocation

économique sont fortement développés, le RDÉE s'insère difficilement dans la logique du développement économique communautaire, dont, pourtant, il se réclame.

Plusieurs faits témoignent d'une approche de gouvernance verticale dans la mise en œuvre du RDÉE. Par exemple, exception faite de l'Ontario, les provinces disposaient à l'origine des mêmes sommes d'argent pour mettre en œuvre ce réseau, indépendamment du degré de développement des structures organisationnelles à vocation économique. Or les communautés ne sont pas au même point d'évolution en matière de réseau de développement économique et elles disposent de ressources différentes, quantitativement et qualitativement. Certaines communautés disposent de structures organisationnelles pour assurer leur développement et n'avaient probablement pas besoin d'une structure supplémentaire comme le RDÉE, qui semble même empiéter sur leur espace économique, alors que, pour d'autres communautés, l'espace économique reste à bâtir. La flexibilité du RDÉE semble limitée et n'apparaît ni dans la forme concrète que prend son intervention ni dans le type de projets qu'il stimule. Il a fallu que le programme reconnaisse que, dans certaines communautés, des efforts devaient être consacrés à la création de réseaux d'affaires, à savoir un « espace économique », alors que dans d'autres provinces, ce travail était avancé.

À ce qui précède s'ajoute le choix des quatre axes d'intervention, qui sont identiques pour l'ensemble des CFSM. Voilà qui démontre certaines limites dans l'insertion communautaire des programmes issus d'initiatives gouvernementales. Les représentants des secteurs économiques des CFSM peuvent s'interroger sur les conditions de leur partenariat avec l'État et inviter ce dernier à redoubler d'efforts pour que ses interventions prennent mieux en considération les espaces économiques communautaires et s'affranchissent d'une approche de gouvernance verticale. Selon nous, la durabilité du développement économique des CFSM demeure assujettie aux facteurs suivants : le renforcement de leur autonomie, un arrimage sensible des initiatives gouvernementales aux réseaux en leur sein et l'adoption de certains paramètres devant assurer la légitimité du mode de gouvernance instauré dans ces communautés.

NOTES

-
1. Cette recherche a débuté en 2004 et est rendue possible grâce au soutien financier du Conseil de recherches en sciences humaines du Canada et de la Fondation de l'innovation du Nouveau-Brunswick. La recherche est toujours en cours.
 2. Le questionnaire est présenté dans Forgues (2004).
 3. Notre cadre théorique ayant été présenté dans Forgues (2004), prière de consulter ce document pour une présentation plus détaillée des concepts utilisés dans notre étude.
 4. Dans la partie VII de la LLO, le gouvernement fédéral s'engage à favoriser l'épanouissement des minorités francophones et anglophones du Canada et à appuyer leur développement.
 5. À noter que seul le tourisme forme véritablement un secteur économique.

6. Puisque les fonds provenaient de la caisse de l'assurance-emploi, il était difficile pour le RDÉE de justifier des mesures visant le développement économique, car les mesures financées par cette caisse doivent favoriser l'employabilité des ressources humaines.
7. Le sens de ces données se saisit mieux lorsque nous savons que les répondants proviennent d'organismes à vocation économique, y compris le RDÉE, au sein des CFSM.

BIBLIOGRAPHIE

- ASSEMBLÉE PARLEMENTAIRE DE LA FRANCOPHONIE, RÉGION AMÉRIQUE (1993), « Sommet économique national de la francophonie canadienne », *Bulletin*, vol. 3, n° 2 (septembre), [En ligne], [www.regionamerique-apf.org/Bulletin/vol3no2/article22.html] (15 août 2006).
- 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.
- BÉLANGER-PARKER, Claire (2003), « Le tourisme francophone au Canada : une force en développement », archives du site de RDÉE Canada, onglet « Tourisme », [En ligne], [http://ab.gazel.ca/index.cfm/2,0,1321,7870,0,0,html?action=display&BoxID=8357&LangID=2&KindID=6&complete=yes] (15 juin 2005).
- CARDINAL, Linda, et Marie-Ève HUDON (2001), *La gouvernance des minorités de langue officielle au Canada : une étude préliminaire*, Ottawa, Commissariat aux langues officielles.
- COMITÉ NATIONAL DE DÉVELOPPEMENT DES RESSOURCES HUMAINES (1999), *Plan stratégique triennal*, Plan d'action paritaire, Ottawa.
- COMMISSAIRE AUX LANGUES OFFICIELLES (1996), *Un tracé pour agir : la mise en œuvre de la Partie VII de la Loi sur les langues officielles de 1988*, Ottawa, février, [En ligne], [http://www.ocol-clo.gc.ca/archives/ssr_es/1996/blueprint_trace/blueprint_trace_1996_f.htm] (14 novembre 2006).
- COMMISSARIAT AUX LANGUES OFFICIELLES (2000), *Collaboration entre l'État et les communautés : nouvelles modalités pour la prestation de services*, Ottawa.
- DIVERSIFICATION DE L'ÉCONOMIE DE L'OUEST (DEO) (s.d.), « Développement économique francophone dans l'Ouest du Canada », [En ligne], [http://www.wd.gc.ca/ced/fed/default_f.asp] (15 juin 2005).
- FAVREAU, Louis (2003), « Développement des territoires : nouvelle approche du développement régional? », *Cahier de la Chaire de recherche du Canada en développement des collectivités* (CRDC), Série Développement régional n° 1, Gatineau.
- FÉDÉRATION DES COMMUNAUTÉS FRANCOPHONES ET ACADIENNE DU CANADA (FCEA) (2002), *Des communautés en action : politique de développement global à l'égard des communautés francophones et acadiennes en situation minoritaire : document présenté au président du Conseil privé, ministre des Affaires intergouvernementales et ministre responsable des langues officielles, l'honorable Stéphane Dion*, Ottawa, [En ligne], [http://bv.cdeacf.ca/documents/INDEX2004-12-0546.html] (14 novembre 2006).
- FÉDÉRATION DES FRANCOPHONES HORS QUÉBEC (1981), *Un espace économique à inventer*, rapport du comité économique de la FFHQ, Ottawa.
- FONTAINE, Yvon, et al. (1999), *Maintenir le cap : la dualité linguistique au défi des transformations gouvernementales*, rapport du Groupe de travail sur les transformations gouvernementales et les langues officielles, Ottawa.
- FONTAN, Jean-Marc (1993), « Désengagement de l'État et prise en charge collective : vers une communauté-providence? », dans Jean Lafontant (dir.), *L'État et les minorités*, Saint-Boniface, Éditions du Blé et Presses universitaires de Saint-Boniface, p. 29-52.
- FORGUES, Éric (2004), « Capital social, gouvernance et rationalisation des pratiques communautaires; outils théoriques et méthodologiques », *Cahier de recherche*, août, Moncton, Institut canadien de recherche sur les minorités linguistiques.
- FORMATEL, SERVICE DE CONSULTATIONS (1995), *Plan directeur de l'adaptation de la main-d'œuvre de la francophonie canadienne*, Ottawa, Comité d'adaptation des ressources humaines de la francophonie canadienne (CARHFC), 16 juin.
- GODECHOT, Olivier, et Nicolas MARIOT (2003), « Les deux formes du capital social. Structure relationnelle des jurys de thèse et recrutement en science politique », document de travail du Groupe de recherche interdisciplinaire sur les organisations et le travail (GRIOT), n° 17.
- GODECHOT, Olivier, et Nicolas MARIOT (2004), « Les deux formes du capital social. Structure relationnelle des jurys de thèse et recrutement en science politique », *Revue française de sociologie*, vol. 45, n° 2 (avril-juin), p. 243-282.

- JUDGE, Robert (2003), « Le capital social, établir les fondements de la recherche et de l'élaboration de politiques », *Horizons*, vol. 6, n° 3, p. 7-12.
- JUILLET, Luc, et Caroline ANDREW (1999), « Développement durable et nouveaux modes de gouvernance locale : le cas de la Ville d'Ottawa », *Économie et solidarités*, vol. 30, n° 2, p. 75-93.
- LAVOIE, Roger (2003), « Le développement économique communautaire (DÉC) : la mission du RDÉE Canada », [En ligne], [<http://www.gazel.ca/index.cfm/2,0,1321,7865,0,0,html?action=display&BoxID=8356&LangID=2&KindID=2&complete=yes>] (8 mai 2006).
- LÉVESQUE, Maurice (2000), « Le capital social comme forme sociale de capital : la reconstruction d'un quasi-concept et application à la sortie de l'aide sociale ». Thèse de doctorat, Montréal, Université de Montréal.
- PATRIMOINE CANADIEN (1994), *Confiance en l'avenir : redéfinition des relations du Ministère avec ses groupes clients*, Ottawa.
- PLUMPTRE, Tim, et John GRAHAM (2000), *Governance in the New Millennium: Challenges for Canada*, Ottawa, Institute on Governance.
- PORTES, Alejandro (1998), « Social Capital: Its Origins and Applications in Modern Sociology », *Annual Review of Sociology*, vol. 24, p. 1-24.
- PORTES, Alejandro, et Patricia LANDOLT (1996), « The Downside of Social Capital », *The American Prospect*, n° 26 (mai-juin), p. 18-21.
- PUTNAM, Robert D. (1993), « The Prosperous Community », *The American Prospect*, vol. 4, n° 13, 21 mars.
- RDÉE Canada (2004), *Questions et réponses*, Comité national, RDÉE Canada et financement, document révisé, le 23 avril.
- RDÉE Canada (2003), « Rencontre sectorielle du réseau – automne 2003 », Tourisme, Montréal, 25 et 26 octobre, [En ligne], [<http://www.gazel.ca/index.cfm/2,0,1321,7882,0,0,html?action=display&BoxID=8409&LangID=2&KindID=1&complete=yes>] (15 juin 2005).
- STOKER, Gerry (1998), « Cinq propositions pour une théorie de la gouvernance », *Revue internationale des sciences sociales*, n° 155, p. 19-30.
- VIENNEAU, Jean-Guy (2003), *Évaluation du réseau de développement économique et d'employabilité (RDÉE) du Nouveau-Brunswick*, rapport final soumis au comité directeur, Moncton, février.