



**University of
Zurich**^{UZH}

**Zurich Open Repository and
Archive**

University of Zurich
Main Library
Strickhofstrasse 39
CH-8057 Zurich
www.zora.uzh.ch

Year: 2011

Vers une bureaucratie représentative: la promotion de la représentation et de la diversité linguistiques dans l'administration fédérale en Suisse et au Canada

Kübler, Daniel ; Kobelt, Emilienne ; Andrey, Stephanie

Abstract: Sous l'angle du concept de bureaucratie représentative, le présent article compare la gestion des enjeux liés à la participation des différentes communautés linguistiques dans l'administration publique de deux États multilingues : le Canada et la Suisse. À la suite de la mobilisation politique autour du clivage linguistique, des stratégies de promotion du plurilinguisme ont été adoptées dans les deux pays. La stratégie canadienne mise sur l'égalité de traitement des fonctionnaires anglophones et francophones. La Suisse poursuit quant à elle l'objectif de la représentation des différentes communautés linguistiques dans la fonction publique. Ces différences de fond s'expliquent, entre autres, par la nature du régime linguistique en place et par le contexte de démocratie consociationnelle en Suisse. La participation proportionnelle des communautés linguistiques au sein de l'administration fédérale est globalement atteinte dans les deux pays. Cependant, au niveau du fonctionnement interne, une logique de rationalité linguistique exerce une pression sur les groupes minoritaires pour qu'ils adoptent la langue majoritaire. Drawing on the concept of representative bureaucracy, this article examines how two multi-lingual states—Canada and Switzerland—deal with issues related to the participation of different linguistic communities in the federal public service. Following a political mobilisation of the linguistic cleavage, strategies to promote multilingualism in the public service have been adopted in both countries. The Canadian strategy focuses on equal treatment of Anglophones and Francophones in the public service. In Switzerland, adequate representation of the linguistic communities is the primary goal. These differences are explained by the characteristics of the linguistic regimes in each of the two countries, as well as by the peculiarities of consociational democracy in Switzerland. In both countries, the linguistic origins of public administration staff, overall, mirrors the proportions of the linguistic communities in the wider society. Within administrative units, however, linguistic diversity is hampered by the logics of language rationality, where minorities are under pressure to communicate in the language of the majority.

DOI: 10.10170S0008423911000801

Posted at the Zurich Open Repository and Archive, University of Zurich

ZORA URL: <https://doi.org/10.5167/uzh-73541>

Journal Article

Published Version

Originally published at:

Kübler, Daniel; Kobelt, Emilienne; Andrey, Stephanie (2011). Vers une bureaucratie représentative: la promotion de la représentation et de la diversité linguistiques dans l'administration fédérale en Suisse et au Canada. *Canadian Journal of Political Science*, 44(4):903-927.

DOI: 10.10170S0008423911000801

Vers une bureaucratie représentative. La promotion de la représentation et de la diversité linguistiques dans l'administration fédérale en Suisse et au Canada

DANIEL KÜBLER *Université de Zurich*
ÉMILIEENNE KOBELT *Université de Lausanne*
STEPHANIE ANDREY *Office fédéral de la culture, Suisse*

Introduction¹

Bien que situés sur deux continents différents et foncièrement incomparables du point de vue de la taille de leur population ou encore de leur superficie, la Suisse et le Canada ont une caractéristique commune : les deux pays sont des sociétés multilingues (McRae, 1983–1999; 2007). Dans de telles sociétés, la gestion des relations entre les différentes communautés linguistiques pose de formidables défis. Souvent, ces défis sont relevés par l'adoption de structures fédéralistes, ce qui est le cas tant en Suisse qu'au Canada. Le fédéralisme protège les droits des minorités tout en instituant une certaine unité nationale. Il est une « solution aux conflits dans les sociétés multiculturelles » (Linder, 2010) parce qu'il permet, globalement, aux différentes communautés linguistiques de vivre ensemble tout en s'ignorant (Knüsel, 1997). Cette cohabitation dans des univers linguistiques plus ou moins parallèles n'est pourtant pas possible dans les institutions publiques fédérales où les représentants des différentes communautés linguistiques sont obligés de se côtoyer, de communiquer et de collaborer. Les institutions fédérales sont en quelque sorte la vitrine qui donne à voir la nature des relations interlinguistiques, de même que les éventuels conflits et tensions. Cela est vrai non seulement pour les

Daniel Kübler, Institut de science politique et Centre d'études sur la démocratie, Université de Zurich, Email: daniel.kuebler@ipz.uzh.ch

Émilienne Kobelt, Institut d'études politiques et internationales, Université de Lausanne

Stephanie Andrey, Office fédéral de la culture, Suisse

Correspondance : Dr Daniel Kübler, Institut de science politique, Université de Zurich, Affolternstrasse 56, 8050 Zurich, Suisse, +41 446343886 (téléphone), +41 446345269 (télécopieur).

Canadian Journal of Political Science / Revue canadienne de science politique

44:4 (December/décembre 2011) 903–927 doi:10.1017/S0008423911000801

© 2012 Canadian Political Science Association (l'Association canadienne de science politique) and/et la Société québécoise de science politique

autorités élues, mais aussi et surtout pour l'administration publique. En effet, l'administration publique est un acteur central dans la formulation et la mise en œuvre des politiques publiques, et constitue donc une sphère importante du pouvoir. Elle se trouve souvent prise dans le collimateur des conflits qui caractérisent les sociétés multilingues. Des problèmes tels que l'incapacité de la bureaucratie de servir les différentes communautés dans leur propre langue, l'exclusion ou la sous-représentation de certaines minorités, ou encore la favorisation des membres d'un groupe linguistique au détriment d'un autre, sont des sources importantes de conflit ou de ressentiment qui peuvent « sérieusement contribuer à remettre en cause la légitimité de l'État » (Gagnon et al., 2006 : 292).

Cet article s'intéresse à la façon dont sont gérés, au sein des administrations fédérales canadienne et suisse, les enjeux liés à la participation des différentes communautés linguistiques à la fonction publique. L'objectif de l'article est double. Du point de vue analytique, il consiste à formuler une perspective comparative permettant d'expliquer les différences des approches suivies par les deux pays; du point de vue empirique, il consiste à exposer les mesures prises et à évaluer leurs effets. Dans ce sens, l'article se veut une contribution aux recherches sur la bureaucratie représentative, dont seulement peu traitent des États multilingues et encore moins dans une optique comparative (Gagnon et al., 2006; Bangura 2006).

Nous procéderons en trois étapes. Dans la première section, nous développons la problématique analytique sous l'angle de la théorie de la bureaucratie représentative et exposons les balises conceptuelles de notre perspective comparative. Dans la deuxième, nous analysons les stratégies mises en place pour promouvoir le bilinguisme dans l'administration centrale canadienne et le plurilinguisme dans l'administration fédérale suisse. La troisième section porte sur les similitudes et les différences dans une perspective comparée et présente un bilan des stratégies suivies dans les deux pays. À ce propos, nous nous intéresserons à l'évolution de la représentation linguistique et aux problèmes du fonctionnement plurilingue dans les administrations publiques des deux pays. En conclusion, nous commentons les facteurs qui expliquent les différences constatées entre les approches des deux pays et formulons quelques réflexions sur la gestion des enjeux linguistiques dans les administrations publiques de façon plus générale.

La bureaucratie représentative dans les États multilingues

Notre analyse traite des relations entre les différentes communautés linguistiques au sein de l'administration publique sous l'angle de la théorie de la *bureaucratie représentative* (Dolan et Rosenbloom, 2003; Wise, 2003). Cette théorie se focalise sur la responsabilité administrative et pos-

Résumé. Sous l'angle du concept de bureaucratie représentative, le présent article compare la gestion des enjeux liés à la participation des différentes communautés linguistiques dans l'administration publique de deux États multilingues : le Canada et la Suisse. À la suite de la mobilisation politique autour du clivage linguistique, des stratégies de promotion du plurilinguisme ont été adoptées dans les deux pays. La stratégie canadienne mise sur l'*égalité de traitement* des fonctionnaires anglophones et francophones. La Suisse poursuit quant à elle l'objectif de la *représentation* des différentes communautés linguistiques dans la fonction publique. Ces différences de fond s'expliquent, entre autres, par la nature du régime linguistique en place et par le contexte de démocratie consociationnelle en Suisse. La participation proportionnelle des communautés linguistiques au sein de l'administration fédérale est globalement atteinte dans les deux pays. Cependant, au niveau du fonctionnement interne, une logique de rationalité linguistique exerce une pression sur les groupes minoritaires pour qu'ils adoptent la langue majoritaire.

Abstract. Drawing on the concept of representative bureaucracy, this article examines how two multi-lingual states—Canada and Switzerland—deal with issues related to the participation of different linguistic communities in the federal public service. Following a political mobilisation of the linguistic cleavage, strategies to promote multilingualism in the public service have been adopted in both countries. The Canadian strategy focuses on *equal treatment* of Anglophones and Francophones in the public service. In Switzerland, *adequate representation* of the linguistic communities is the primary goal. These differences are explained by the characteristics of the linguistic regimes in each of the two countries, as well as by the peculiarities of consociational democracy in Switzerland. In both countries, the linguistic origins of public administration staff, overall, mirrors the proportions of the linguistic communities in the wider society. Within administrative units, however, linguistic diversity is hampered by the logics of language rationality, where minorities are under pressure to communicate in the language of the majority.

tule que plus la fonction publique est un miroir de la société, plus elle est attentive aux demandes et besoins du public qu'elle est censée servir. Plus précisément, la théorie de la bureaucratie représentative repose sur trois arguments principaux (Kernaghan, 1978 : 492). Premièrement, elle conçoit l'administration publique comme un acteur relativement autonome et donc influent dans la conduite des politiques publiques. Deuxièmement, en prenant le contre-pied de l'idéaltype wébérien du bureaucrate impartial, elle considère que le comportement des fonctionnaires est influencé par des valeurs acquises dans des processus de socialisation précédant leur entrée dans la fonction publique et façonnées par leur appartenance à un groupe social particulier : classe sociale, communauté culturelle ou régionale, ethnie ou genre, par exemple. Il s'ensuit, troisièmement, que plus les valeurs des fonctionnaires dans leur ensemble correspondent à celles de la population, plus les décisions prises par l'administration publique coïncident avec les préférences du public. C'est ainsi que « la théorie de la bureaucratie représentative part du principe que les différents facteurs qui découpent la société sur des bases démographiques, géographiques, ethniques et autres devraient être proportionnellement représentés dans la fonction publique afin que les fonctionnaires soient sensibles aux différents intérêts à considérer dans l'élaboration et l'implantation des politiques publiques » (Savoie, 1987 : 788).

Sur la base de ce modèle, deux courants de travaux empiriques se sont développés (Calvès, 2006 : 245–6). Le premier se focalise sur le lien entre la représentativité de la bureaucratie et la performance de l'action administrative. Les études correspondantes cherchent généralement à démontrer que plus une bureaucratie est représentative de la population, plus elle est apte à la servir efficacement (Meier et al. 1999). Le second courant se concentre non pas sur l'action administrative, mais sur la légitimité de l'État. Ses travaux examinent comment la représentation de divers groupes sociaux au sein de l'administration publique contribue à promouvoir l'acceptabilité de l'appareil étatique par ces mêmes groupes. Ils montrent que cette acceptabilité repose non seulement sur l'ouverture de la fonction publique aux valeurs et besoins de ces groupes, mais également sur l'impact symbolique de la représentativité administrative en tant que signe de la reconnaissance de la légitimité de ces valeurs et besoins (Kernaghan, 1978 : 511). Moins développé que le premier, le second courant de recherche est plus pertinent pour le sujet traité dans cet article.² Dans les sociétés plurilingues, la question de la bureaucratie représentative renvoie, en effet, souvent à la question de la sécession : « les groupes qui doivent être “représentés” au sein de l'administration font l'objet d'une définition politique [...] Ils aspirent (ou pourraient aspirer) à se doter d'un État propre ou à se placer sous la souveraineté d'un État autre que celui dont ils relèvent » (Calvès, 2006 : 249). Une bureaucratie représentative réduit les risques de sécession et contribue dès lors à maintenir la cohésion nationale et à légitimer les structures étatiques en place.

Dans les États multilingues, la question de la bureaucratie représentative relève de ce que Pitkin (1967) a qualifié de « représentation descriptive ». À ce propos, les théoriciens de la bureaucratie représentative ont défini le concept de *représentation passive*, centré sur la question de savoir dans quelle mesure le profil des fonctionnaires reflète celui de l'ensemble de la population (Rosenbloom et Dolan, 2006).³ La littérature montre que cela ne va pas de soi, les mécanismes menant à la discrimination de certains groupes étant multiples et subtils. Dans cette perspective, c'est d'abord la question de l'égalité des chances qui est posée : les ressortissants des groupes à représenter doivent avoir les mêmes possibilités d'entrer dans la fonction publique et d'y faire carrière. Cela implique notamment l'élimination des obstacles pour les groupes sous-représentés à l'embauche, dans la formation, ainsi que dans les mécanismes de promotion. L'éventail des mesures est large (Rosenbloom et Dolan, 2006 : 254) : elles vont de l'interdiction formelle de toute discrimination à la fixation de quotas pour des groupes désavantagés (discrimination positive) en passant par des incitations sélectives en faveur des groupes sous-représentés. Mais au-delà de l'égalité des chances en matière de recrutement, la représentation passive soulève la

question de la gestion de la diversité sociale au sein des unités administratives. De ce point de vue, « une administration, pour être représentative de la société en général, doit non seulement comprendre des membres de tous les groupes, mais aussi accepter, voire entretenir leurs différentes valeurs » (Rosenbloom et Dolan, 2006 : 257). Cela suppose la présence, au sein des unités administratives, d'une « culture d'entreprise » qui respecte et valorise la diversité, notamment pour éviter les frictions et les frustrations pouvant résulter de stéréotypes et préjugés (Vidu, 2000). À noter que la gestion de la diversité linguistique recouvre un enjeu spécifique supplémentaire : la langue n'est pas seulement un critère de distinction culturelle, elle est aussi et surtout un moyen de communication. De ce fait, toute organisation multilingue se trouve prise en tenaille entre le respect de la diversité linguistique de ses membres et les besoins de la communication, laquelle, il faut bien le dire, est plus efficace dans un environnement unilingue (Laponce, 2001). Réaliser la diversité linguistique commande, dans ce sens, la capacité de résister à la « rationalisation linguistique » (Patten, 2001) qui pousse vers une communication monolingue, voire de la contrecarrer. Ainsi, en suivant Patten (2001), on peut définir la diversité linguistique au sein d'une unité administrative comme impliquant la réalisation de deux principes fondamentaux, à savoir la reconnaissance collective de toutes les langues officielles comme moyen de communication légitime et l'autonomie linguistique qui permet aux fonctionnaires de communiquer dans la langue de leur choix.

Analyse comparative de la bureaucratie représentative dans les États multilingues

Le thème de la bureaucratie représentative est d'une grande actualité dans les États multilingues. Dans la plupart de ces États, de nombreuses études ont été consacrées à l'analyse des obstacles à la représentativité linguistique de la fonction publique et à l'efficacité des mesures prises pour améliorer cette représentativité. Toutefois, rares sont les travaux qui abordent ces questions dans une perspective comparative (Bangura, 2006; Gagnon et al., 2006). Or, il existe de grandes différences entre les États quant aux mesures prises pour promouvoir la représentativité linguistique de leurs administrations publiques ou pour gérer la diversité linguistique au sein de celles-ci. Comment expliquer ces différences? Nous avançons l'hypothèse que trois facteurs, principalement, exercent une influence sur la manière dont les enjeux de représentativité de la fonction publique sont gérés dans un État multilingue.

Premier facteur d'influence : les relations et rapports de force entre les différentes communautés linguistiques. Comme l'a relevé Kernaghan (1978), la société est composée d'une multitude de groupes sociaux qui

pourraient tous aspirer à être représentés proportionnellement dans l'administration publique. Ce seront surtout les revendications des groupes gagnant en influence politique qui seront entendues. Par conséquent, on peut postuler que l'attention portée à la représentativité linguistique dans l'administration publique est fonction de la mobilisation politique des clivages entre les communautés linguistiques présentes. Plus les relations entre ces communautés sont conflictuelles, plus un État multilingue verra sa légitimité même remise en cause et plus il sera appelé à investir dans des programmes destinés à améliorer la représentativité linguistique de son administration publique (McRae, 2007).

Deuxième facteur d'influence : le type de démocratie, au sens de la typologie établie par Lijphart (1999), qui se fonde sur un continuum opposant les démocraties consociationnelles aux démocraties majoritaires. Avec Turgeon et Gagnon (2010), on peut argumenter que les mesures visant à favoriser des communautés minoritaires (par exemple, la fixation de quotas) ont plus de chances d'être adoptées dans des systèmes consociationnels, caractérisés par des stratégies d'équilibre et de partage de pouvoir, que dans des démocraties majoritaires fondées sur la concentration du pouvoir aux mains de la majorité.

Troisième facteur : le régime linguistique, entendu au sens de l'ensemble des règles et principes qui régissent l'usage des langues officielles dans un État multilingue (Pool, 1996). La conception des droits linguistiques est cruciale à ce propos, plus particulièrement la distinction entre le « principe de territorialité » et le « principe de personnalité » (Labrie, 1997). En vertu du principe de territorialité, l'État impose la langue à employer pour la communication publique dans des territoires clairement délimités. D'après le principe de personnalité, le citoyen peut choisir librement entre plusieurs langues officielles. Comme le montre McRae (2007 : 24), les régimes linguistiques des États multilingues peuvent effectivement se distinguer selon le poids qu'ils accordent à l'un ou l'autre principe. Pour l'administration publique, le principe de personnalité pose des exigences linguistiques plus élevées. Il implique en effet qu'une unité administrative soit en mesure de communiquer en plusieurs langues, indépendamment de sa localisation.

La comparaison entre le Canada et la Suisse apparaît prometteuse dans la mesure où les deux pays sont fortement contrastés sur ces trois éléments de comparaison. Concernant les relations entre les communautés linguistiques, la conflictualité est plus forte au Canada : le clivage linguistique y est activement mobilisé par des partis indépendantistes (le Parti québécois et le Bloc québécois) et deux référendums sur la souveraineté du Québec ont déjà eu lieu (en 1980 et en 1995). En Suisse, le clivage linguistique n'est pas organisé dans le système de partis (Kriesi, 1996) et, jamais depuis la création de l'État fédéral en 1848, des initiatives de type sécessionniste n'ont été mises à l'agenda politique. Concer-

nant le type de démocratie, la Suisse fait figure de prototype d'une démocratie consociationnelle, alors que l'héritage britannique a empreint le Canada des règles et habitudes de la démocratie majoritaire de Westminster (Lijphart, 1999). Sur le plan du régime linguistique, enfin, le principe de la territorialité des langues est l'un des fondements du droit des langues en Suisse, tandis que le principe de personnalité prédomine au Canada (McRae, 2007).

Promouvoir la « dualité linguistique » : l'approche canadienne

Selon le recensement canadien de 2006, la répartition de la population du pays suivant la langue maternelle s'établit à environ 58 pour cent pour l'anglais, 22 pour cent pour le français et 20 pour cent pour les autres langues. Depuis toujours, la grande majorité des francophones vit dans la province de Québec où ces mêmes proportions atteignaient 8 pour cent, 80 pour cent et 12 pour cent respectivement, en 2006. L'évolution des langues maternelles depuis 1951 montre deux tendances : d'une part, une augmentation de la proportion des personnes dont la langue maternelle n'est ni l'anglais ni le français, au détriment essentiellement de la proportion des francophones;⁴ d'autre part, une territorialisation croissante des langues, dans la mesure où la proportion des francophones en dehors du Québec diminue (McRae, 2007 : 17).

La Constitution canadienne de 1867 consacre deux articles seulement à la question linguistique, l'un garantissant le droit d'utiliser l'anglais ou le français dans les législatures et les tribunaux au niveau fédéral et dans la province de Québec (article 133), l'autre garantissant – indirectement – le droit des parents de faire éduquer leurs enfants en anglais ou en français par le truchement de la protection des écoles confessionnelles (article 93). L'actuelle politique linguistique canadienne a été élaborée à partir de 1963, lorsque l'unité nationale se voit contestée par le mouvement indépendantiste québécois (Labrie, 1997). En effet, dès le début des années 1960, les Québécois transforment leur gouvernement provincial en un quasi État-nation dont le nouveau Parti québécois se donne pour objectif de réaliser la pleine souveraineté. Dans le reste du pays aussi, la communauté francophone se sent menacée d'assimilation et réclame une reconnaissance officielle. En réponse à ce mécontentement de la population francophone et afin de garantir le maintien de l'unité nationale, le gouvernement fédéral institue la *Commission royale d'enquête sur le bilinguisme et sur le biculturalisme* afin de trouver des solutions au conflit linguistique. Les travaux de cette commission débouchent, en 1969, sur l'adoption de la première *Loi sur les langues officielles*, en vertu de laquelle le gouvernement est tenu de promouvoir la cohabitation harmonieuse des deux communautés linguistiques et de reconnaître l'égalité

de l'anglais et du français dans l'ensemble de l'appareil administratif fédéral. L'adoption, en 1982, de la *Charte canadienne des droits et libertés* marque un tournant pour la politique linguistique canadienne (McRae, 2007 : 28). Avec cette charte, l'égalité de l'anglais et du français est définie comme étant un droit individuel et non pas un droit collectif des communautés linguistiques. Craignant qu'un découpage linguistique du territoire canadien ne renforce encore le sentiment indépendantiste du Québec, le gouvernement fédéral a été amené à favoriser le principe de personnalité au détriment du principe de territorialité des droits linguistiques, tel qu'il était défendu notamment par le gouvernement québécois (Labrie, 1997 : 145).

Promotion de la dualité linguistique au sein de l'administration centrale

Les activités du gouvernement fédéral canadien pour promouvoir la représentativité linguistique sont généralement considérées comme une réaction à la montée du mouvement indépendantiste au Québec dans les années 1960 (Wilson et Mullins, 1978). Elles débutent en 1966 par l'adoption d'un décret sur le droit des fonctionnaires de travailler en français ou en anglais, à leur choix, et par la mise en place d'un programme de formation linguistique. En 1969, la *Loi sur les langues officielles* officialise le statut égal du français et de l'anglais dans les institutions fédérales et garantit le fonctionnement bilingue de tous les services gouvernementaux destinés au public. Elle définit également les règles et obligations relatives à l'usage des deux langues officielles pour les unités situées dans la région de la capitale nationale et dans les régions désignées bilingues (le Nouveau-Brunswick, la région de Montréal, dix autres circonscriptions du Québec et neuf circonscriptions de l'Ontario). Ces règles et obligations visent à créer un milieu de travail propice à l'usage effectif des deux langues officielles; elles concernent notamment les instruments de travail et la documentation qui doivent être disponibles dans les deux langues, la capacité de la haute direction à communiquer en deux langues, ainsi que la prise de mesures adéquates en vue de promouvoir la pratique du bilinguisme. Par ailleurs, la loi institue un *Commissariat aux langues officielles* chargé de veiller à la réalisation des objectifs visés par le législateur. Concrètement, le commissariat est habilité à faire des investigations et à porter plainte contre la violation de la *Loi sur les langues officielles*. Il est également chargé de surveiller la situation, par le biais de rapports annuels sur l'état du bilinguisme dans l'administration fédérale, lesquels comportent aussi des invitations à apporter des correctifs aux problèmes identifiés. Relevons toutefois que cette loi ne fixe aucun objectif quant aux proportions des diverses communautés linguistiques au sein de l'administration.

Afin de réaliser les objectifs de la *Loi sur les langues officielles*, le gouvernement a défini une stratégie de promotion de la « dualité linguistique » dans l'administration fédérale, concrétisée dans des programmes et des plans d'action qui se succèdent depuis 1969 (Commissariat aux langues officielles, 2005b). Avec le temps, tout un éventail de mesures ont été mises en place dans les domaines du recrutement, de l'intercompréhension linguistique et de la sensibilisation (voir le Tableau 1).

Le *Bureau du dirigeant principal des ressources humaines* est responsable de la mise en œuvre de la loi dans toute l'administration centrale ainsi que de l'établissement de normes linguistiques et d'un monitoring des langues officielles. Il est épaulé par le *Commissariat aux langues officielles*. À l'intérieur de chaque agence, les *responsables des langues officielles* veillent au respect de la loi. Ils s'assurent que les fonctionnaires disposent des compétences linguistiques requises et fournissent leurs services dans les deux langues. De plus, chaque agence et chaque ministère fédéral doit nommer un *champion des langues officielles*. Les champions ont pour tâche de promouvoir le bilinguisme à l'intérieur de leur unité et de sensibiliser les responsables des diverses agences aux enjeux correspondants.

L'approche choisie par le gouvernement canadien se focalise sur la promotion de l'égalité de traitement des francophones et anglophones afin de réaliser ainsi une diversité linguistique des unités administratives, considérée comme étant nécessaire pour une fonction publique vitale et forte (Wilson et Mullins, 1978 : 534). Face aux critiques qui y voyaient une violation du principe méritocratique et une forme de discrimination à l'égard des anglophones, le gouvernement « s'est borné à dire que le bilinguisme est en tant que tel un élément de mérite » (Gagnon et al., 2006 : 302). Cette idée se retrouve, du reste, dans la *Loi sur l'emploi dans la fonction publique* qui précise que la compétence dans les langues officielles fait partie des mérites nécessaires pour la nomination à la fonction publique.

Promouvoir la « représentation des communautés linguistiques » : l'approche suisse

En Suisse, selon le recensement fédéral effectué en 2000, la distribution des langues maternelles dans la population résidente est d'environ 64 pour cent pour l'allemand, 19 pour cent pour le français, 8 pour cent pour l'italien, 1 pour cent pour le romanche et 9 pour cent pour d'autres langues. Le paysage linguistique suisse a été transformé principalement par l'immigration (Office fédéral de la statistique, 2005) : la forte immigration italienne des années 1970 a augmenté la proportion des italophones

et, de manière générale, la proportion des langues maternelles non nationales s'est également accrue.

Dès la création de la Suisse moderne en 1848, l'allemand, le français et l'italien sont consacrés en tant que langues officielles de l'État fédéral.⁵ Depuis le début du vingtième siècle, la politique linguistique est fondée sur le principe de territorialité des langues, notamment dans le but de maintenir le statu quo dans la répartition territoriale des différentes communautés linguistiques. La définition des territoires linguistiques relève de la compétence des cantons : 17 cantons sur 26 sont unilingues allemands, quatre cantons sont unilingues francophones et trois sont bilingues français-allemand. L'italien est la langue officielle de deux cantons (l'un unilingue italien, l'autre trilingue italien-romanche-allemand). La répartition de la population selon les régions linguistiques alémanique, française, italienne et romanche est, respectivement, de 72 pour cent, 24 pour cent, 4 pour cent et 1 pour cent (Office fédéral de la statistique, 2005). La comparaison avec les données sur les langues maternelles montre que l'italien est souvent une langue maternelle « extraterritoriale », qui est parlée par les immigrants italiens installés en Suisse romande ou alémanique.

La Suisse est souvent considérée comme l'exemple type d'un pays qui a réussi à gérer les clivages linguistiques et les rapports entre communautés linguistiques y sont généralement décrits comme étant harmonieux (McRae, 1983–1999; Linder, 2010). Pourtant, bien qu'elles ne soient pas instrumentalisées par les partis politiques ou des mouvements sécessionnistes, les divisions linguistiques existent « de façon latente » (Kriesi, 1996 : 8) et se sont manifestées à des moments historiques précis, comme, par exemple, durant la Première Guerre mondiale. Mais c'est surtout vers le début des années 1990 que ces divisions latentes ont éclaté au grand jour dans le cadre de débats politiques d'importance nationale. En matière de politique extérieure, la Suisse romande, plus favorable à l'ouverture internationale du pays, est minorisée dans des votes populaires qui consacrent la non-intégration de la Suisse à l'Europe. En matière d'éducation publique, certains cantons alémaniques choisissent de désinvestir l'enseignement des langues nationales au profit de l'anglais, ce qui fait craindre aux minorités francophone et italophone d'être reléguées au second plan. Ces débats et leur issue soulèvent la question de la cohésion nationale, présentée de plus en plus en termes ethnolinguistiques (Grin, 1997).

Les débats des années 1990 ont débouché sur des travaux législatifs en vue d'instaurer une politique linguistique plus active. Formalisée dans la *Loi sur les langues* adoptée en 2007, la nouvelle politique linguistique fédérale poursuit trois objectifs : consolider la cohésion nationale, améliorer les compétences linguistiques dans les langues nationales partout en Suisse et renforcer l'italien et le romanche comme langues nationales menacées de désuétude, voire de disparition.

Promotion de la représentativité linguistique au sein de l'administration fédérale

Au sein des institutions fédérales, l'allemand, l'italien et le français ont le statut de langues officielles égales entre elles. Principe universellement accepté, c'est sa réalisation qui fait débat. La représentativité linguistique de l'administration fédérale a commencé à être thématifiée à la fin des années 1940, essentiellement en termes de sous-représentation des minorités francophone et italoophone, surtout au niveau des postes hiérarchiques supérieurs. La réponse du gouvernement fédéral consistera à formuler, en 1950, une série de recommandations destinées aux responsables des unités administratives, les invitant à veiller à une meilleure représentation des minorités linguistiques à tous les niveaux hiérarchiques. Comme le problème persiste, les *Instructions du Conseil fédéral concernant la représentation des communautés linguistiques dans l'administration générale de la Confédération* seront développées et étendues au fil de plusieurs reformulations successives (Weil, 1995; Office fédéral du personnel, 2009a : fiche 2). Ces instructions fixent un objectif quantitatif très clair : la proportion des employés fédéraux de langue allemande, française, italienne et romanche doit correspondre à celle de la population résidente de nationalité suisse selon la statistique officielle et ce, dans la mesure du possible, dans toutes les unités administratives (c'est-à-dire indépendamment de leur localisation géographique) et à tous les niveaux hiérarchiques. La révision de 1983 introduit, en outre, le droit de chaque fonctionnaire de travailler dans la langue officielle de son choix. Ces deux objectifs obtiendront force légale avec la révision de la *Loi sur le personnel fédéral* (2002) qui dispose que l'employeur doit favoriser une représentation équitable des communautés linguistiques et promouvoir l'usage et la pratique des trois langues officielles. Les mêmes objectifs inspirent la nouvelle législation sur les langues qui fixe, dès 2010, des valeurs cibles pour la représentation des communautés linguistiques dans les unités administratives (70 % pour l'allemand, 22 % pour le français, 7 % pour l'italien et 1 % pour le romanche), formule des exigences linguistiques claires (notamment pour les postes cadres) et définit des mesures de promotion du plurilinguisme au sein de l'administration.

La responsabilité de mettre en œuvre cette stratégie a été confiée à l'*Office fédéral du personnel*, lequel peut s'appuyer sur un réseau de *délégués au plurilinguisme* chargés de soutenir les responsables hiérarchiques dans la promotion de la représentativité linguistique dans les ministères et offices fédéraux. Comme au Canada, de nombreuses mesures concrètes ont été prises au fil du temps; elles concernent aujourd'hui le recrutement, la promotion de l'intercompréhension linguistique ainsi que la sensibilisation et la surveillance de la situation

TABLEAU 1

Mesures de promotion de la pluralité linguistique au sein de l'administration centrale du Canada et au sein de l'administration fédérale en Suisse (état en 2010)

Domaine d'intervention	Administration centrale du Canada	Administration fédérale suisse
Recrutement et promotion		
<i>Quotas linguistiques</i>		<i>Valeurs cibles</i> Les valeurs cibles définissent la représentativité adéquate d'une unité administrative (allemand 70 %, français 22 %, italien 7 %, romanche 1 %). En cas de sous-représentation des minorités linguistiques, les unités administratives peuvent favoriser les candidatures des minorités concernées. La surreprésentation des minorités est permise.
<i>Profilage linguistique des postes</i>	<i>Postes désignés bilingues</i> Un niveau de compétence dans la deuxième langue est fixé pour chacun de ces postes. Les compétences linguistiques sont évaluées à l'embauche et réévaluées tous les cinq ans. Une « prime au bilinguisme » est versée aux titulaires de ces postes.	<i>Exigences linguistiques plus élevées pour les postes de direction</i> Les postes cadres requièrent une bonne maîtrise active des deux langues officielles ainsi qu'une maîtrise passive de la troisième. Si les candidats ne possèdent pas ces compétences linguistiques, ils doivent les acquérir dans l'espace d'un an après l'engagement.
Promotion de l'intercompréhension		
<i>Formation linguistique</i>	Cours de langues à l'École de la fonction publique du Canada	Prise en charge de cours de langue dans les écoles privées
<i>Règles de communication</i>	<i>Bilinguisme externe systématique</i> La communication externe (publications officielles, services au public) doit être assurée dans les deux langues, tant à l'écrit qu'à l'oral.	<i>Trilinguisme externe systématique</i> Les publications officielles doivent paraître simultanément dans toutes les langues officielles. Aucune règle quant à la communication orale.
	<i>Bilinguisme interne</i> Limité aux unités administratives situées dans la région de la capitale nationale et dans les régions désignées bilingues. Dans ces unités : langue officielle de travail au choix de l'employé (au choix du subordonné dans les relations hiérarchiques), matériel et instruments de travail disponibles dans les deux langues, et promotion d'un milieu de travail propice à l'usage effectif des deux langues.	<i>Trilinguisme interne</i> Valable pour toutes les unités de l'administration fédérale. Chaque employé a le droit de travailler dans la langue officielle de son choix. Matériel et instruments de travail disponibles dans les trois langues officielles.

Sensibilisation*Campagnes**Campagne d'information sur les langues officielles*

Une campagne, lancée en 2007, informe les employés de leurs droits et de leurs obligations.

*Sensibilisation des cadres supérieurs**Comité des sous-ministres adjoints sur les langues officielles*

Les sous-ministres adjoints sont chargés de discuter des orientations stratégiques en matière de langues officielles au sein de cet organisme.

Champions des langues officielles

Toutes les agences ont un champion qui doit appartenir à un niveau hiérarchique supérieur afin de mieux pouvoir atteindre les objectifs. Son rôle est de « stimuler le rayonnement des langues officielles au sein de son institution. »

Brochures d'information

Le Bureau du dirigeant principal des ressources humaines a élaboré plusieurs brochures et outils à l'intention des cadres, visant à promouvoir le fonctionnement bilingue des équipes.

*Partage des expériences parmi les unités**Forum des bonnes pratiques*

Les mesures les plus novatrices sont présentées lors d'un forum organisé une fois par année par le Bureau du dirigeant principal des ressources humaines.

Suivi de la situation linguistique et évaluation des mesures prises*Suivi**Rapport annuel*

Chaque année, le Commissariat aux langues officielles rédige un rapport sur la performance des agences fédérales en matière de bilinguisme. On y mentionne aussi les dix institutions ayant reçu le plus grand nombre de plaintes pour violation de la *Loi sur les langues officielles*.

Délégués au plurilinguisme

Les deux tiers des unités administratives ont des délégués. Leur présence dépend des directeurs d'office et de la disponibilité d'une personne volontaire. La position hiérarchique ne fait pas partie du profil exigé. Le délégué est censé sensibiliser les collègues à la promotion du plurilinguisme.

Brochures d'information

L'Office fédéral du personnel a élaboré une brochure à l'intention des cadres contenant des mesures concrètes pour améliorer le plurilinguisme au sein des unités administratives.

Forum des délégués des langues

Les délégués du plurilinguisme de tous les départements échangent leurs expériences lors d'un forum annuel, mais ne divulguent pas les résultats.

Rapports de législature

Tous les quatre ans, l'Office fédéral du personnel rédige un rapport sur la promotion du plurilinguisme dans l'administration fédérale à l'intention du gouvernement fédéral.

Sources pour le Canada : *Loi sur les langues officielles* (L.R., 1985, ch. 31 [4^e suppl.]) et sites internet du Commissariat aux langues officielles (www.ocol-clo.gc.ca), du Patrimoine canadien (www.pch.gc.ca) et du Secrétariat du Conseil du Trésor du Canada (www.tbs-sct.gc.ca) consultés en novembre 2010.

Sources pour la Suisse : *Loi sur les langues* (RS 441.1), *Ordonnance sur les langues* (RS 441.11), *Ordonnance sur la traduction au sein de l'administration générale de la Confédération* (RS 172.081) et site internet de l'Office fédéral du personnel (www.epa.admin.ch) consulté en novembre 2010.

(voir le Tableau 1). À noter le caractère volontaire de ces mesures : les unités administratives sont libres de les adopter et la plupart des délégués au plurilinguisme assument leur fonction de façon bénévole en plus de la charge de travail normale. Néanmoins, deux tiers des unités administratives de la Confédération disposent de tels délégués (Office fédéral du personnel, 2004). Leur visibilité et leur poids institutionnel sont variables et dépendent de l'importance que les ministres accordent à la question de la représentativité linguistique dans leurs propres unités. Toujours est-il que l'entrée en vigueur de la nouvelle législation fédérale sur les langues en 2010 a clairement renforcé les structures de mise en œuvre de la stratégie, en instituant notamment la fonction de *délégué au plurilinguisme fédéral* comme centre de compétence pour l'ensemble de l'administration fédérale.

Bilan comparatif

Depuis le milieu du vingtième siècle environ, tant le Canada que la Suisse ont formulé et déployé une stratégie visant à créer une bureaucratie représentative sur le plan linguistique. Des mesures correspondantes ont été prises dans cinq domaines d'intervention : le recrutement, la promotion, l'intercompréhension, la sensibilisation et le suivi de la situation (voir le Tableau 1).

Au chapitre du recrutement, la différence la plus notable entre les deux stratégies concerne les quotas linguistiques (le Canada n'en connaît pas). Dans les deux pays, des exigences linguistiques plus élevées ont été formulées pour les postes cadres. Au Canada, des postes « désignés bilingues » requièrent des niveaux de compétence précis. La stratégie suisse, elle, formule l'attente générale que chaque employé fédéral maîtrise passivement une deuxième langue officielle et que les cadres aient de bonnes connaissances actives d'une deuxième langue officielle et de bonnes connaissances passives d'une troisième.

Pour favoriser l'intercompréhension linguistique, des cours de langues sont offerts dans les deux administrations. De même, des ressources importantes sont investies par les deux administrations dans les services de traduction. L'objectif principal du système de traduction est d'assurer le fonctionnement plurilingue de l'administration vers l'extérieur. Ce sont donc avant tout les documents externes qui sont traduits et non pas les documents internes, lesquels existent ainsi souvent dans une seule langue.

Les deux stratégies comportent des mesures de sensibilisation. Plus élaborées au Canada qu'en Suisse, ces mesures visent à renforcer chez les personnes occupant des postes de responsabilité la prise de conscience des problèmes et enjeux linguistiques au sein de l'administration. À noter, dans ce contexte, que la stratégie canadienne contient des règle-

mentations détaillées sur l'usage de la langue officielle par les fonctionnaires selon leur position hiérarchique. Ces règles prévoient, entre autres, que les entretiens d'embauche et d'évaluation annuelle doivent se faire dans la langue du candidat. En Suisse, la règle veut que chaque employé de la Confédération puisse s'exprimer dans la langue officielle de son choix; il en résulte essentiellement un plurilinguisme passif, c'est-à-dire des conversations en deux, voire trois langues.

Enfin, les deux administrations ont instauré un système de suivi de la situation linguistique et d'évaluation des mesures prises. Ce système est relativement bien développé au Canada : des rapports sont publiés chaque année et le Commissariat aux langues officielles procède à des contrôles rigoureux, vérifiant, par exemple, la capacité des fonctionnaires à répondre au téléphone dans les deux langues officielles. Les agences affichant une mauvaise performance sont clairement identifiées. En Suisse, les rapports d'évaluation sont quadriennaux et se contentent généralement de chiffrer la représentativité linguistique de l'administration fédérale dans son ensemble et de présenter sommairement les activités de promotion du plurilinguisme.

Même si les mesures prises sont relativement similaires dans l'ensemble, on note des différences fondamentales entre les approches canadienne et suisse. Différences concernant les ressources investies, nettement plus importantes au Canada qu'en Suisse,⁶ mais aussi et surtout en ce qui a trait à l'idée-force. En Suisse, la promotion du plurilinguisme au sein de l'administration fédérale a toujours été thématifiée en termes de représentation adéquate des différentes *communautés linguistiques*. Cette représentativité est entendue comme un droit collectif de communautés territorialement bien identifiées. Il apparaît dès lors légitime de définir des objectifs quantitatifs précis quant au profil linguistique des unités administratives fédérales. Au Canada, en revanche, le thème est posé essentiellement en termes d'égalité de traitement des anglophones et des francophones. Dans cette perspective, la promotion de la dualité linguistique de l'administration centrale relève du respect du droit linguistique individuel des citoyens francophones et anglophones de pratiquer leur langue maternelle. La fixation d'objectifs quantitatifs n'est pas en phase avec ce principe.

Bilan de représentativité

Au Canada, on constate que depuis la mise en vigueur de la *Loi sur les langues officielles*, la proportion des francophones dans la fonction publique a sensiblement augmenté, passant de 13 pour cent en 1946 à 21 pour cent en 1966, puis à 27 pour cent en 2004 (Commissariat aux langues officielles, 2005b : 49). Selon les statistiques de 2009, les francophones sont même surreprésentés au sein de l'administration centrale cana-

dienne, également aux échelons hiérarchiques supérieurs, par rapport au poids démographique des personnes dont la première langue officielle parlée est le français (Tableau 2). Il apparaît donc que les mesures prises par le Canada depuis le milieu du vingtième siècle pour promouvoir l'égalité des langues officielles dans les institutions publiques ont porté fruit sur le plan de la représentativité linguistique de la fonction publique. Selon les évaluations faites par le Commissariat aux langues officielles, ce succès peut être attribué pour l'essentiel à la définition d'un nombre croissant de « postes désignés bilingues » (Commissariat aux langues officielles, 2005b). Comme le bilinguisme est plus répandu chez les francophones, surtout chez ceux qui vivent en dehors du Québec, ces postes sont occupés principalement par des francophones.

En Suisse, l'Office fédéral du personnel effectue des analyses régulières du profil linguistique du personnel fédéral depuis 1996 seulement. Il en ressort que ce profil correspond globalement aux proportions démographiques des trois communautés linguistiques, avec une légère sur-représentation des italophones, aussi bien dans l'ensemble du personnel

TABLEAU 2

Représentativité linguistique des administrations fédérales canadienne et suisse

	Canada			Suisse		
	Population 2006 ^a	AF 2009 ^b	AF dir. 2009 ^c	Population 2000 ^d	AF 2008 ^e	AF dir. 2008 ^f
Langue officielle majoritaire	76 %	69 %	69 %	72 %	73 %	73 %
1 ^{ère} langue officielle minoritaire	24 %	31 %	31 %	24 %	21 %	21 %
2 ^e langue officielle minoritaire	–	–	–	4 %	6 %	6 %
Total	100 %	100 %	100 %	100 %	100 %	100 %

Définitions et sources :

(a) Première langue officielle parlée selon le recensement du Canada 2006

(b) Participation des anglophones et des francophones au sein de l'administration publique centrale (Secrétariat du Conseil du Trésor du Canada, 2010)

(c) Participation des anglophones et des francophones aux postes hiérarchiques supérieurs (catégorie socioprofessionnelle « gestion ») au sein de l'administration publique centrale (Secrétariat du Conseil du Trésor du Canada, 2010)

(d) Population résidente dans les régions linguistiques alémanique, française et italienne selon le Recensement fédéral de la population 2000

(e) Proportion des employés fédéraux de langue maternelle allemande, française et italienne (Office fédéral du personnel, 2009b)

(f) Proportion des employés fédéraux dirigeants (classes de traitement 30 à 38) de langue maternelle allemande, française et italienne (Office fédéral du personnel, 2009b)

que dans les échelons hiérarchiques supérieurs (Tableau 2). Toutefois, des analyses plus fines révèlent que les germanophones sont très nettement surreprésentés dans les postes clés de la haute fonction publique : les secrétaires généraux des sept départements sont tous de langue maternelle allemande, comme aussi 95 pour cent des chefs des finances, 88 pour cent des chefs de l'informatique, 82 pour cent des chefs du personnel et 78 pour cent des directeurs d'office (Office fédéral du personnel, 2009b). Cette image d'une administration fédérale globalement représentative mais dominée par des cadres germanophones est assez stable depuis 1996. Avant cette date, des enquêtes indépendantes menées de façon ponctuelle ont mis au jour d'intéressantes tendances depuis 1938. Leurs résultats montrent notamment que la part des francophones et des italophones au sein de la haute fonction publique tend à diminuer depuis 1980, alors qu'ils étaient surreprésentés auparavant (Varone, 2006 : 302). Sur cette toile de fond, on comprend mieux pourquoi on a déposé de nombreuses interventions parlementaires fustigeant l'inégalité des chances de carrière pour les francophones, et surtout pour les italophones, au sein de l'administration fédérale (Office fédéral du personnel, 2009a).

Bilan de la diversité linguistique

Le principe de la diversité suppose qu'une unité administrative reconnaisse les langues officielles comme autant de moyens de communication légitimes et que les employés puissent utiliser la langue officielle de leur choix dans tous les processus de communication liés à leur fonction.

Plusieurs études suggèrent que, dans l'administration fédérale canadienne, l'objectif de la diversité linguistique n'est pas encore atteint. Même si la participation des francophones dans la fonction publique a notablement augmenté depuis l'instauration des mesures liées à la *Loi sur les langues officielles*, l'usage du français comme langue de travail ne s'est pas répandu pour autant et l'anglais continue de prédominer dans la culture organisationnelle de nombreux ministères (Commissariat aux langues officielles, 2005a : 56; 2009 : 31). Cette situation serait à mettre sur le compte plus spécialement de compétences linguistiques inégales entre anglophones et francophones : alors que les cadres francophones sont pour la plupart parfaitement bilingues, leurs collègues anglophones n'ont souvent pas les compétences suffisantes en français pour permettre une communication aisée. La tendance à recourir à l'anglais se manifeste surtout dans les réunions. Même dans des réunions comportant une majorité de participants francophones, on communique surtout en anglais parce que les participants anglophones ne maîtrisent pas suffisamment le français pour suivre le débat. Une pression s'exerce ainsi sur les ressortissants de la minorité qui, lorsqu'ils sont capables de changer de langue et acceptent de le faire, permettent une communication plus effi-

ce. Pouvoir résister à cette logique de rationalisation linguistique demanderait non seulement l'amélioration des compétences linguistiques des anglophones, mais aussi des investissements dans une culture organisationnelle qui valorise l'usage des deux langues. Les extraits suivants d'entretiens avec des fonctionnaires canadiens francophones illustrent ce propos :

« Légalement on peut utiliser la langue de son choix, mais dans la pratique le problème se pose que, lorsqu'un document est important, on a tendance à utiliser la langue du destinataire, pour l'importance ou l'urgence du document. Par ailleurs il faudrait s'imposer. [...] Il faudrait que vraiment tous les cadres soient bilingues, de sorte que tous les employés puissent réellement utiliser la langue de leur choix » (champion des langues officielles, Gatineau).

« Depuis l'introduction de la loi [sur les langues officielles] il y a eu des améliorations constantes, des droits et des acquis qui sont importants. [...] Mais il y a des institutions et ministères qui sont plutôt anglophones. Il faut donc s'assurer que les réunions se tiennent dans les deux langues, qu'il y ait une action proactive à l'utilisation des langues. Il y a encore des améliorations à faire à ces niveaux-là » (collaborateur de l'agence de gestion des ressources humaines, Ottawa).

En Suisse, le jugement en matière de diversité linguistique n'est pas aussi négatif. Selon un sondage mené auprès du personnel fédéral en 2004, les deux tiers des collaborateurs francophones et italo-phones affirment qu'ils peuvent communiquer dans leur langue maternelle à leur poste de travail (Office fédéral du personnel, 2004 : 3). Une étude récente portant sur la langue originale des actes législatifs élaborés par les différentes unités de l'administration fédérale arrive au constat que l'allemand et le français sont effectivement utilisés comme langues de travail, mais que l'italien est essentiellement une langue de traduction. Entre 1998 et 2008, près de 79 pour cent des actes législatifs de la Confédération étaient rédigés en allemand, 19 pour cent en français, mais seulement 2 pour cent en italien, et encore ces derniers étaient-ils généralement de moindre importance (Kübler, 2009). Selon nos observations au sein de l'administration fédérale helvétique, ce constat vaut également pour la communication orale : les réunions se déroulent le plus souvent en mode bilingue allemand-français, dans la mesure où les compétences linguistiques dans ces deux langues sont suffisantes pour une compréhension au moins passive. Il en va autrement pour l'italien, généralement mal maîtrisé par les germanophones et les francophones. Dans la communication interne, les italo-phones sont très souvent contraints de s'exprimer soit en allemand soit en français, ce qui exige d'eux des compétences linguistiques supérieures. Le trilinguisme officiel se résume ainsi de facto à un bilinguisme passif allemand-français, une

pression considérable s'exerçant sur les italophones pour qu'ils se mettent au diapason, comme l'illustrent les deux extraits suivants d'entretiens menés au sein de l'administration fédérale helvétique :

« Une [italophone dans notre service] parle bien le français et l'allemand, mais elle revendique quand même [son droit de travailler en italien]. Mais faire encore des traductions en italien, ça coûte. Ce côté revendicatif est exagéré. La plupart des italophones connaît très bien une autre langue. C'est peut-être un peu méchant de ma part, mais quand on connaît les autres langues, on peut s'adapter aussi. [...] On n'a plus le temps de faire les traductions en italien [...] Français et allemand y sont toujours, français à 95 pour cent en tout cas. Pour les italo-phones on laisse tomber parce qu'ils savent une autre langue » (chef de personnel adjoint, Berne).

« Une fois j'ai écrit le procès-verbal [d'une réunion] en italien parce que ça allait plus vite (je les avais prévenus). Je ne pense pas qu'il ait été lu... » (fonctionnaire italo-phon, Berne).

En résumé, si la diversité linguistique de l'administration fédérale en Suisse est présentée comme satisfaisante pour l'allemand et le français, ce n'est pas le cas pour l'italien. En dépit du trilinguisme officiel, c'est le bilinguisme (allemand-français) qui est pratiqué.

Conclusion

À l'instar d'autres États multilingues (Gagnon et al., 2006; Bangura, 2006), la Suisse et le Canada ont mis en place des stratégies pour établir une participation proportionnelle des différentes communautés linguistiques à la fonction publique. Ces stratégies répondent à une mobilisation politique du clivage linguistique, qui met en cause la légitimité des institutions nationales, même si l'ampleur de cette mobilisation diffère bien évidemment. Au Canada, l'unité fédérale est directement mise en cause par le mouvement indépendantiste au Québec depuis les années 1960. En Suisse, on en est resté à quelques irritations dans les rapports entre communautés linguistiques par ailleurs assez harmonieux. Même si elle a augmenté en Suisse depuis le début des années 1990, la saillance des enjeux linguistiques est donc nettement plus grande au Canada, ce qui explique sans doute aussi le caractère plus élaboré de sa stratégie. Au Canada, la promotion du bilinguisme dans l'administration publique est ancrée dans la loi depuis les années 1970 et peut s'appuyer sur des ressources (financières et personnelles) très importantes. La stratégie canadienne est plus contraignante, plus contrôlée et plus visible. La stratégie suisse, en revanche, a longtemps été caractérisée par la formulation de recommandations et de mesures facultatives et par une relative faiblesse des ressources investies. La nouvelle législation sur les

langues entrée en vigueur en 2010 a toutefois jeté les bases d'une stratégie plus contraignante et plus active en Suisse également. Les développements les plus récents suggèrent que la stratégie suisse est en train de se rapprocher de la stratégie canadienne pour ce qui est des instruments mis en place. Toutes deux ont formulé des mesures qui interviennent dans quatre domaines : éliminer les discriminations lors du recrutement et de la promotion, améliorer l'intercompréhension, sensibiliser aux différences linguistiques et culturelles, et assurer un suivi de la situation. Ces quatre domaines d'intervention se présentent en effet comme des étapes cruciales sur la voie d'une bureaucratie globalement plus représentative. Malgré les ressemblances, des différences fondamentales demeurent entre les stratégies canadienne et suisse. Et comme ces différences sont liées aux régimes linguistiques des deux pays, elles sont susceptibles de persister. En effet, la stratégie canadienne se fonde sur une conception des droits linguistiques en tant que droits individuels (Labrie, 1997) : l'objectif est de réaliser l'égalité de traitement entre les anglophones et les francophones au sein de l'appareil étatique. Il s'agit non pas d'atténuer le principe du mérite au profit de la minorité, mais plutôt d'affirmer ce principe par l'élimination des discriminations et par la valorisation de la diversité linguistique comme un atout. Qualifiée de « modèle libéral » (Gagnon et al., 2006 : 305), cette stratégie reflète des principes d'intégration sociale et politique axés sur le respect des droits individuels, lesquels caractérisent aussi la politique linguistique canadienne. En Suisse, la place centrale des quotas linguistiques – même s'il s'agit de valeurs cibles non contraignantes – révèle que la question du plurilinguisme dans l'administration fédérale est *in fine* une question de « juste représentation » des diverses communautés linguistiques. Le principe de territorialité des langues se transforme ainsi en un droit collectif de ces communautés linguistiques territoriales (Papaux, 1997), légitimant une participation proportionnelle au pouvoir étatique conformément aux prémisses de la démocratie consociationnelle qui caractérise le système politique helvétique. Sur un plan comparatif, ces résultats permettent de nuancer les hypothèses formulées en début d'article. Dans les deux pays, la mobilisation politique du clivage linguistique apparaît effectivement comme l'élément déclencheur pour les stratégies destinées à promouvoir la représentativité linguistique de la fonction publique. Ces stratégies incarnent pour ainsi dire des signes de reconnaissance institutionnelle à l'égard des minorités linguistiques, dans le but de regagner ou de maintenir l'acceptabilité de l'État fédéral par ces dernières. Cependant, la substance de ces stratégies est fortement conditionnée par le régime linguistique en place, lui-même lié à la nature des institutions qui règlent la participation de différents groupes sociaux au pouvoir politique. C'est ainsi que la stratégie canadienne valorise l'égalité de traitement, tandis que la stratégie suisse valorise la représentation.

Malgré ces différences d'approche, les deux stratégies s'inspirent clairement des arguments de la bureaucratie représentative. Elles visent à améliorer la représentation passive des communautés linguistiques au sein de la fonction publique, tant en ce qui concerne la participation proportionnelle des différentes communautés linguistiques au sein de l'administration que la diversité linguistique des unités administratives. Concernant la réalisation de ces deux objectifs, on peut constater que la participation proportionnelle des communautés linguistiques au sein de l'administration fédérale semble globalement atteinte dans les deux pays. Au Canada, ce succès est très clairement un effet de la stratégie, notamment des postes désignés bilingues à l'échelon cadre de la hiérarchie. En Suisse, la prédominance des germanophones aux postes de direction témoigne d'une partialité de sélection qui persiste malgré tout dans les processus de recrutement et de promotion. Du point de vue de la diversité linguistique, cependant, le bilan est partagé. Au Canada, l'anglais prédomine comme langue de travail de l'administration fédérale, sauf dans les agences situées au Québec. L'objectif du fonctionnement interne bilingue est donc loin d'être atteint, malgré d'importants investissements. Ce constat est d'ailleurs assez paradoxal : bien qu'axée sur la promotion de l'égalité et de la « dualité linguistique », la stratégie canadienne a eu comme effet principal une augmentation de la proportion de francophones dans la fonction publique, sans que la fonction publique soit devenue réellement bilingue pour autant. En Suisse, le fonctionnement bilingue de l'administration fédérale (allemand-français) semble être assuré tant bien que mal par une pratique de bilinguisme passif où chaque interlocuteur utilise sa propre langue. Il existe, par contre, une forte pression sur les italophones pour qu'ils communiquent soit en français soit en allemand.

La tension, mise en évidence par Patten (2001), entre le plurilinguisme officiel et la logique de rationalité linguistique se retrouve ainsi dans les deux administrations étudiées, un aspect qui mérite donc une attention plus forte dans les études sur la bureaucratie représentative dans les États multilingues. Tant au Canada qu'en Suisse, ce sont les différents niveaux de compétences linguistiques entre les groupes qui sont à l'origine de cette pression à la rationalisation linguistique. Le bilinguisme individuel de certains permet à l'institution de fonctionner de façon monolingue et constitue ainsi un obstacle à la réalisation de la diversité linguistique. On retrouve ici l'effet pervers de l'inégalité des coûts du bilinguisme, souligné par Laponce lorsqu'il constate la tendance du groupe linguistique plus fort « à se décharger sur le plus faible des coûts d'acquisition et d'entretien de deux langues » (2001 : 489). Comme les francophones au Canada, les italophones en Suisse, de par leur situation de minorité linguistique, ont investi davantage dans l'acquisition d'une seconde langue officielle. Parce qu'ils en ont généralement une bonne

maîtrise, on attend généralement d'eux qu'ils changent de langue pour permettre une communication plus efficace.

En termes de bureaucratie représentative, on peut en conclure que la gestion de la diversité linguistique pose des défis plus complexes que l'amélioration de la représentation. Les enjeux de la diversité linguistique administrative procèdent en effet de mécanismes plus profonds, liés au rapport inégal entre les coûts et les bénéfices de l'apprentissage linguistique d'une seconde langue pour les ressortissants des communautés linguistiques minoritaires et majoritaires. Le succès des stratégies de promotion de la diversité linguistique au sein d'une unité administrative dépend ainsi de sa capacité à compenser les effets de ces mécanismes. Il en découle que ces stratégies doivent surtout cibler les ressortissants des communautés linguistiques majoritaires. C'est par l'amélioration des compétences en langue seconde (voire tierce) de ces derniers que passe la réalisation du droit des minorités d'utiliser la langue officielle de leur choix.

Notes

- 1 Cet article est fondé sur une recherche financée par le Fonds national suisse de la recherche scientifique (crédit n° 4056-113240). Nous tenons à remercier les trois relecteurs anonymes de la RCSP pour leurs remarques substantielles, détaillées et constructives, ainsi que Luc Turgeon et Aurélien Buffat pour leur relecture critique de la dernière version du manuscrit.
- 2 Selon Kymlicka et Patten (2003), le manque d'intérêt pour cette deuxième perspective s'explique par le fait que dans les quatre pays occidentaux les plus influents de l'après-guerre (les États-Unis, le Royaume-Uni, la France et l'Allemagne), l'homogénéité culturelle ou linguistique a longtemps été considérée comme étant normale et quasi naturelle.
- 3 Le concept de *représentation passive* se distingue du concept de *représentation active* qui, lui, vise à analyser dans quelle mesure les fonctionnaires promeuvent activement les intérêts des groupes qu'ils sont censés représenter (voir Meier et Hawes, 2006).
- 4 Cette tendance vaut également pour le Québec. Les chiffres du recensement canadien de 2006 montrent qu'en raison de la forte immigration allophone, la proportion de la population québécoise ayant le français comme langue maternelle s'élève à 79,6 pour cent, passant ainsi sous la barre des 80 pour cent pour la première fois depuis 1931.
- 5 Les grands principes de la politique linguistique en Suisse sont définis dans l'article 70 de la Constitution fédérale; ils concernent la définition des langues officielles (alinéa 1), le principe de territorialité des langues (alinéa 2), de même que l'encouragement de la compréhension et de l'échange entre les communautés linguistiques (alinéa 3). À noter que le romanche n'étant pas considéré comme une langue officielle de la Confédération helvétique au même titre que les trois autres, les enjeux liés à l'usage et à la promotion du romanche ne sont pas pris en compte dans cette analyse.
- 6 Il est difficile de chiffrer précisément les ressources consacrées à la promotion linguistique dans les deux administrations. À titre d'illustration, comparons simplement la dotation en personnel des principaux organes chargés de la promotion linguis-

tique. En 2007, le Commissariat aux langues officielles canadien comptait 160 postes (équivalents plein temps) tandis qu'à l'Office fédéral du personnel, en Suisse, deux postes (équivalents plein temps) seulement étaient consacrés à la promotion du plurilinguisme. Même si on tient compte de la différence du nombre d'employés au sein de l'administration publique centrale des deux pays (environ 197 000 au Canada et 37 000 en Suisse), le Commissariat aux langues officielles canadien dispose de quinze fois plus de ressources en personnel que son équivalent fonctionnel en Suisse.

References

- Bangura, Yusuf. 2006. « Ethnic Inequalities in the Public Sector: A Comparative Analysis. » *Development and Change* 37(2) : 299–328.
- Calvès, Gwénaële. 2006. « Introduction. » *Revue française d'administration publique* (118) : 245–250.
- Commissariat aux langues officielles. 2005a. D'une vision à la réalité. Favoriser une cohabitation respectueuse des deux langues officielles au travail. Ottawa : Ministère des Travaux publics et des Services gouvernementaux du Canada.
- Commissariat aux langues officielles. 2005b. Rapport annuel. Édition spéciale 35^e anniversaire 1969–2004. Ottawa : Ministre des Travaux publics et des Services gouvernementaux Canada.
- Commissariat aux langues officielles. 2009. Deux langues officielles, un espace commun. Rapport annuel 2008–2009. 40^e anniversaire de la Loi sur les langues officielles. Ottawa : Ministre des Travaux publics et des Services gouvernementaux Canada.
- Dolan, Julie et David H. Rosenbloom (dir.) 2003. *Representative Bureaucracy: Classic Readings and Continuing Controversies*. Armonk (NY) : M. E. Sharpe.
- Gagnon, Alain-G., Luc Turgeon et Olivier de Champlain. 2006. « La bureaucratie représentative au sein des États multinationaux. » *Revue française d'administration publique* (118) : 291–306.
- Grin, François. 1997. « Language Policy Developments in Switzerland: Needs, Opportunities and Priorities for the Next Few Years. » *Revue suisse de science politique* 3(4) : 108–113.
- Kernaghan, Kenneth. 1978. « Representative Bureaucracy: The Canadian Perspective. » *Canadian public administration* 21 : 489–512.
- Knüsel, René. 1997. « Les rapports interlinguistiques suisses restent dominés par les crispations. » *Revue suisse de science politique* 3(1) : 143–149.
- Kriesi, Hanspeter (éd). 1996. *Le clivage linguistique : problèmes de compréhension entre les communautés linguistiques en Suisse*. Berne : Office fédéral de la statistique.
- Kübler, Daniel. 2009. « La langue originale des actes législatifs. » Dans *Côtoyer – cohabiter : 50^e anniversaire du fichier français de Berne*. Fichier français de Berne Éd. Neuchâtel : H. Messeiller.
- Kymlicka, Will et Alan Patten (dir.) 2003. *Language Rights and Political Theory*. Oxford : Oxford University Press.
- Labrie, Normand. 1997. « Le principe de territorialité : l'expérience suisse à la lumière du Québec / Canada. » *Revue suisse de science politique* 3(2) : 129–147.
- Laponce, Jean. 2001. « Retour à Babel. » *Revue française de science politique* 51(3) : 483–493.
- Lijphart, Arend. 1999. *Patterns of Democracy*. New Haven : Yale University Press.
- Linder, Wolf. 2010. *Swiss Democracy. Possible Solutions to Conflict in Multi-Cultural Societies*. New York : St. Martin's Press.
- McRae, Kenneth D. 1983–1999. *Conflict and Compromise in Multilingual Societies: Switzerland, Belgium, Finland*. Waterloo : Wilfried Laurier University Press.

- McRae, Kenneth D. 2007. « Towards Language Equality: Four Democracies Compared. » *International Journal of the Sociology of Language* (187/188) : 13–34.
- Meier, Kenneth J. et Daniel P. Hawes. 2006. « Le lien entre représentativité active et passive de l'administration. » *Revue française d'administration publique* (118) : 265–280.
- Meier, Kenneth J., Robert D. Wrinkle et J.L. Polinard. 1999. « Representative Bureaucracy and Distributional Equity: Addressing the Hard Question. » *Journal of Politics* 61(4) : 1025–1039.
- Office fédéral de la statistique. 2005. *Recensement fédéral de la population 2000 : Le paysage linguistique en Suisse*. Neuchâtel : Office fédéral de la statistique.
- Office fédéral du personnel. 2004. *Plurilinguisme dans l'administration fédérale : Rapport d'évaluation*. Berne : Département fédéral des finances.
- Office fédéral du personnel. 2009a. *Guide pour la promotion du plurilinguisme*. Berne : Office fédéral du personnel.
- Office fédéral du personnel. 2009b. *Promotion du plurilinguisme dans l'administration fédérale de 2004 à 2008. Rapport d'évaluation au Conseil fédéral*. Berne : Département fédéral des finances.
- Papaux, Alexandre. 1997. « Droit des langues en Suisse : état des lieux. » *Revue suisse de science politique* 3(2) : 3–6.
- Patten, Alan. 2001. « Political Theory and Language Policy. » *Political theory* 29(5) : 691–715.
- Pitkin, Hanna. 1967. *The Concept of Representation*. Berkeley : University of California Press.
- Pool, Jonathan. 1996. « Optimal Language Regimes for the European Union. » *International Journal of the Sociology of Language* 121 : 159–179.
- Rosenbloom, David H. et Julie Dolan. 2006. « La bureaucratie représentative. » *Revue française d'administration publique* (118) : 251–264.
- Savoie, Donald J. 1987. « La bureaucratie représentative : une perspective régionale. » *Revue canadienne de science politique* 20(4) : 785–811.
- Turgeon, Luc et Alain-G. Gagnon. 2010. *The Politics of Representative Bureaucracy in Multi-National/Multi-Linguistic States. A Comparison of Belgium, Canada and Switzerland. Towards a Representative Bureaucracy? Multi-Cultural Europe and Diversity in the Public Sector Workforce*. Friedrichshafen.
- Varone, Frédéric. 2006. « L'administration fédérale. » Dans *Manuel de la politique suisse*. Ulrich Klöti, et al. éd. Zürich : NZZ Verlag.
- Vidu, Soni. 2000. « A Twenty-First-Century Reception for Diversity in the Public Sector: A Case Study. » *Public Administration Review* 60(5) : 395–408.
- Weil, Sonja. 1995. « Présentation de la situation plurilingue dans l'administration fédérale : un exemple de communication en entreprise. » *Bulletin suisse de linguistique appliquée* 62 : 35–55.
- Wilson, V. Seymour et Willard A. Mullins. 1978. « Representative Bureaucracy: Linguistic/Ethnic Aspects in Canadian Public Policy. » *Canadian Public Administration* 21 : 513–538.
- Wise, Lois. 2003. « Representative Bureaucracy. » Dans *Handbook of Public Administration*. B. Guy Peters et Jon Pierre éd. London : Sage.

Annexe méthodologique

L'analyse présentée dans cet article utilise trois types de données : des études secondaires citées dans le texte, des documents officiels (lois, règlements et instructions administratives) dont la source est également indiquée dans le texte, ainsi que des entretiens semi-directifs effectués en

2007 et en 2008. Vu la disponibilité de nombreuses analyses secondaires sur divers aspects de la situation du bilinguisme dans l'administration canadienne, les entretiens menés au Canada ont porté pour l'essentiel sur la stratégie de promotion du bilinguisme (12 entretiens avec des interlocuteurs impliqués dans cette stratégie au sein de l'administration publique centrale dans la région de la capitale nationale). En Suisse, étant donné l'absence quasi totale d'études secondaires sur la question, les entretiens ont non seulement couvert des questions relatives à la stratégie de promotion du plurilinguisme, mais ils ont également abordé le processus de recrutement et l'usage des langues au travail (41 entretiens avec des interlocuteurs germanophones, francophones et italophones de l'administration centrale à Berne).