

Julien Doris

REFLÉTER LA DIVERSITÉ DANS LA FONCTION
PUBLIQUE: REGARDS CROISÉS EN FRANCE, AU
CANADA ET EN BELGIQUE

Mémoire présenté à la Faculté des études supérieures de l'Université d'Ottawa dans le
cadre du programme de maîtrise en administration publique pour l'obtention du grade
de maître ès arts (M.A.)



Université d'Ottawa

École d'études politiques

2018

© Julien Doris, 2018

REMERCIEMENTS

Je tiens à remercier tout particulièrement Monsieur Christopher Cooper, Professeur Adjoint à l'Université d'Ottawa et Monsieur Gildas Tanguy, Professeur des Universités à l'Institut d'Études Politiques de Toulouse, co-directeurs du présent mémoire, pour leur disponibilité, leurs précieux conseils et leur constant soutien.

Un grand merci également au professeur Luc Turgeon, spécialiste des questions de la représentation bureaucratique des minorités, qui m'a éclairé par son expertise et a eu la gentillesse d'assurer la mission de relecture du présent mémoire.

Je tenais aussi à témoigner à Monsieur Patrick Borbey, Président de la Commission de la fonction publique du Canada, ma reconnaissance pour son temps et la richesse des discussions informelles que nous avons eues.

Finalement, ma reconnaissance s'adresse plus généralement à l'ensemble du corps professoral de l'École d'Études Politiques de l'Université d'Ottawa ainsi qu'à mes camarades de promotion, pour la qualité des discussions qui se sont avérées des plus inspirantes et qui ont largement contribué à nourrir mes réflexions.

RÉSUMÉ

La bureaucratie représentative, comme sous-champ de recherche en administration publique, a fait l'objet de nombreuses études depuis la publication de l'ouvrage canonique de Donald J. Kingsley *Representative Bureaucracy* en 1944. Celles-ci ont toutefois globalement contribué à maintenir la focale sur un idéal pour le moins univoque de la représentation passive des agents publics qui viserait à garantir leur ressemblance sociologique avec l'ensemble des groupes sociaux et des publics administrés. Pourtant, la représentativité est en soi un concept polymorphe, construit tout autant socialement que politiquement et pouvant faire l'objet d'interprétations autant complémentaires que contradictoires. Notre étude propose donc de saisir le concept de bureaucratie représentative dans une dynamique pluraliste. Nous partons du principe qu'il ne peut exister de définition ou de construction unanime de la représentation bureaucratique et que celle-ci doit s'appréhender en fonction des publics cibles façonnés par les gouvernements. Nous avons pour cela entrepris une comparaison de la construction de la représentation bureaucratique en France, au Canada et en Belgique. Après avoir analysé certains traits de la communauté politique dans les trois pays, nous avons identifié et noté la cohérence des publics cibles avec ceux-ci en pointant une différence d'appréciation quant à la représentation ethnoculturelle.

MOTS CLÉS

bureaucratie représentative, communauté politique, publics cibles

SOMMAIRE

| | |
|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------|
| Liste des figures..... | 6 |
| | |
| Chapitre 1: Introduction générale..... | 7 |
| | |
| Section 1 - argument, objectif et question de recherche..... | 8 |
| | |
| Section 2 - méthodologie et déroulé de la démonstration..... | 10 |
| | |
| Section 3 - résultats de l'étude..... | 11 |
| | |
| | |
| Chapitre 2: Revue de littérature et positionnement..... | 13 |
| | |
| Section 1 - la bureaucratie représentative dans la littérature scientifique..... | 13 |
| | |
| Section 2 - les notions de communauté politique et de public cible..... | 21 |
| | |
| Section 3 - critique de la littérature et positionnement..... | 28 |
| | |
| | |
| Chapitre 3: Vers une construction différenciée de la représentation bureaucratique - éléments de lecture de la communauté politique en France, au Canada et en Belgique. | 29 |
| | |
| Section 1 - la communauté politique en France: entre incompatibilité avec les particularismes identitaires et relative fermeture aux ressortissant étrangers..... | 30 |
| | |
| Section 2 - la communauté politique au Canada: entre multiculturalisme, libéralisme et fédéralisme..... | 36 |
| | |
| Section 3 - la Belgique, une communauté politique soucieuse de garantir un équilibre entre la préservation de ses communautés nationales et la promotion de la diversité ethnoculturelle de ses communautés issues de l'immigration..... | 40 |

| | |
|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------|
| Chapitre 4: Une distribution cohérente des publics cibles de la représentation bureaucratique avec les configurations de la communauté politique..... | 46 |
| Section 1 - les publics cibles de la représentation bureaucratique..... | 47 |
| Section 2 - l'approche par la représentation ethnoculturelle: un facteur de différenciation des trois modèles de bureaucratie représentative..... | 55 |
| | |
| Chapitre 5: Conclusion générale..... | 59 |
| Section 1 - résumé de l'argumentation..... | 60 |
| Section 2 - contribution, limitation et future question de recherche..... | 62 |
| | |
| Bibliographie..... | 64 |

Liste des figures et tableaux

Figure 1: synthèse de la revue de littérature..... **20**

Tableau 1: quelques traits caractéristiques de la communauté politique en France, au Canada et en Belgique.....**43**

Tableau 2: les publics cibles de la représentation bureaucratique et leur texte de référence.....**54**

Tableau 3: tableau synthèse.....**59**

CHAPITRE 1: Introduction générale

« *Les bureaucraties doivent être socialement représentatives pour être politiquement démocratiques.* » J. Donald Kingsley. (1944) *Representative Bureaucracy*, Yellow Springs, Antioch Press. Page 305.

La bureaucratie, comme forme d'organisation légale-rationnelle de l'État (Weber, 1921), fait face à une volonté permanente de réformes depuis l'émergence de la crise de l'État-providence, au tournant des années 1980 (Rosanvallon, 1981). Les thèses néo-managériales et la convergence des critiques autour du paradigme bureaucratique wébérien influent sur l'évolution des administrations publiques, tant du point de vue de leur action que du point de vue de la composition du personnel (Bartels, 2009).

La question de la représentativité de l'administration publique est plus que centrale car elle opère sur deux paramètres fondamentaux de l'action des bureaucrates. D'abord, elle est indissociable de la légitimité. Celle-ci, comme l'a théorisé M. Weber dans son ouvrage *Le savant et le politique* (1919), est une notion polymorphe qui peut prendre des significations différenciées selon le régime ou la temporalité où l'on se situe. Il est évidemment ici question de légitimité légale-rationnelle puisque dans les démocraties modernes, les fonctionnaires sont censés accéder aux emplois publics sur la base d'un recrutement réglementé, objectif et impartial qui met de l'avant les motivations et les aptitudes réelles. Une fonction publique au service du bien commun et de la démocratie qui ne serait en rien le reflet de la société toute entière, peut-elle vraiment prétendre oeuvrer et représenter les intérêts de l'ensemble des classes et des groupes sociaux ? Plus que l'appareil bureaucratique en lui-même, c'est la légitimité de l'État qui s'en trouve atteinte puisque la fonction publique n'est rien d'autre que l'organe de déploiement de l'action de ce dernier (Kernaghan, 1978). Ensuite, le deuxième paramètre en jeu, c'est celui de l'efficacité de l'action administrative. La représentativité des fonctionnaires, étendue à l'ensemble des strates hiérarchique, des emplois de formulation et de planification des politiques publiques aux emplois d'exécution, permet d'assurer un continuum dans l'efficacité de l'action publique dans la mesure où celle-ci est réellement pensée pour le plus grand nombre, en intégrant à l'agenda institutionnel

des problématiques et des solutions qui tiennent compte des préoccupations des minorités.

Section 1- argument, objectif et question de recherche

Les travaux sur la bureaucratie représentative occupent un pan important de la littérature scientifique en administration publique. Ceux-ci s'attachent bien souvent à saisir l'importance de la ressemblance sociologique des fonctionnaires avec l'ensemble de la société sans pour autant illustrer la diversité applicationnelle de la théorie de la bureaucratie représentative par l'étude comparée des publics cibles. Si elle peut être entendue dans une conception idéalisée, semblant plus ou moins bien s'accommoder avec la multiplicité des pratiques et des interprétations faites par les États, la théorie de la bureaucratie représentative fait bien souvent fi de la structuration différenciée de ceux-ci du point de vue de leur communauté politique. Or, comme nous nous emploierons à le montrer dans cette étude, un lien intrinsèque, inexploré dans la littérature, peut être mis de l'avant entre la lecture de la communauté politique d'un État, produit par l'histoire, et l'établissement par le gouvernement des publics cibles, comme matérialisation concrète de la bureaucratie représentative.

Nous pourrions définir la communauté politique dans les termes de J. Rancière (2004) comme l'expression de la délimitation de ceux « *qui ont part et ceux qui n'ont pas part* » à une organisation politique constituée et impliquant une certaine égalité dans l'exercice des droits politiques. La notion de communauté politique est avant tout une alternative aux référents identitaires d'État, de nation ou encore de peuple (Schnapper, 1994) qui voyagent souvent mal dans un contexte transnational quand il s'agit de jongler entre différents niveaux ou groupes d'appartenance (minorités ethnoculturelles, groupes nationaux, communautés linguistiques) et qui font souvent abstraction de l'*ethnos*¹ ou dit autrement, de l'origine étrangère des sujets.

¹ Le terme *ethnos* en grec ancien renvoie à l'origine étrangère de certains membres de la communauté politique. Le rapprochement de l'*ethnos* et du *demos* et une spécificité de la démocratie athénienne à l'époque classique. L'appartenance à une cité étrangère n'était pas rédhibitoire à la participation à la vie publique (Collet, 2006). Quand bien même le terme ethnie est dérivatif du terme grec *ethnos*, nous les dissociions du point de vue définitionnel dans notre étude.

Cet argument majeur selon lequel la lecture de la communauté politique d'un État puisse éclairer l'interprétation faite de la représentation bureaucratique et de la désignation de ses destinataires vise plus largement à contribuer à une approche pluraliste de la théorie de la bureaucratie représentative, en réponse à l'approche traditionnelle, en montrant que celle-ci est un phénomène pluriel qui est tout autant construit socialement que politiquement. Nous entendons par approche traditionnelle de la bureaucratie représentative, celle qui s'attache davantage au « pourquoi » qu'au « comment ». Nombreux ont été les travaux depuis ceux de Donald J. Kingsley qui ont tenté d'uniformiser la notion en mettant de côté la conflictualité interprétative que celle-ci peut sous-tendre du fait des trajectoires identitaires singulières des États. Or comme nous le montrerons dans les prochains chapitres, la France, le Canada et la Belgique poursuivent non seulement des objectifs en matière de bureaucratie représentative qui les ont conduit à identifier des publics cibles mais présentent aussi des éléments singuliers de lecture de leur communauté politique qui nous permettent de répondre à deux questions bien spécifiques: pourquoi la France n'a-t-elle aucun public cible de la représentation ethnoculturelle ? Dans quelle mesure le Canada et la Belgique utilisent-ils différemment la représentation ethnoculturelle ?

Aussi, au travers de notre étude, nous nous demanderons dans quelle mesure l'analyse des trajectoires des États, du point de vue de la structuration de leur communauté politique, peut-elle être reliée à la distribution des publics cibles au niveau des administrations publiques et constituer une explication éventuelle à la pluralité des réceptions de la thèse de la bureaucratie représentative. Autrement dit, dans quelle mesure pouvons-nous relier la lecture de la communauté politique à l'analyse des publics cibles de la bureaucratie représentative ?

Notre étude nous amènera donc à arrimer les deux notions entre elles sans pour autant prétendre à un lien de causalité. Le propos de notre recherche sera de vérifier la cohérence de l'agencement des publics cibles dans les trois États avec certains traits de la communauté politique que nous aurons préalablement identifié, étape nécessaire

pour prétendre à l'existence d'une relation déterministe, ce qui par ailleurs n'est pas l'objectif de la présente recherche.

Section 2- méthodologie et déroulé de la démonstration

Nous adopterons une démarche comparative par une étude de cas de la France, du Canada et de Belgique. Le choix de ces trois États se justifie pour deux raisons majeures. La première est d'ordre empirique. Dans les trois systèmes, des publics cibles de la représentation bureaucratique ont été identifiés par les gouvernements. Ceux-ci font l'objet d'un aménagement particulier des règles de recrutement et de promotion aux emplois publics. La deuxième raison d'ordre, plus général, a trait à la faisabilité de notre recherche. Pour chacun de ces trois États, les écrits sur la bureaucratie représentative sont suffisamment abondants pour les relier à notre question de recherche. Dans les trois fonctions publiques, la promotion de la diversité constitue un enjeu important de la modernisation de l'action publique. On note des exercices fréquents de « *name and shame* » pour identifier et mesurer l'inégal accès de certains groupes aux emplois publics (Gagnon et al., 2006, p. 302).

Pour mener à bien cette comparaison et répondre à notre question de recherche, nous aurons non seulement recours à la littérature scientifique mais aussi à un ensemble de données primaires, produites par les gouvernements. Celles-ci pourront être des lois instituant les publics cibles mais aussi des rapports portant sur l'état de la diversité dans les administrations publiques. Pour le Canada, elles proviendront du Conseil du Trésor qui produit d'importants rapports à partir d'informations fournies par les ministères et agences fédérales. Pour la France, nous nous baserons sur les données les plus récentes produites par le Ministère de la Fonction publique ainsi que du rapport 2017 du Ministère de l'action et des comptes publics. Enfin, pour la Belgique, nous recourrons aux données recensées par le Service public fédéral².

² Depuis la réforme Copernic (entamée en 1999), le Service public fédéral a remplacé les ministères fédéraux.

Dans un second chapitre, nous commencerons par revisiter la littérature sur la bureaucratie représentative qui nous permettra notamment de nous en démarquer en faisant apparaître les questionnements en suspens sur le sujet. Ce chapitre positionnera notre étude dans le champ scientifique et formalisera notre contribution de recherche. Enfin, il nous permettra, par une recension complémentaire des écrits, de poser une définition aux notions de communauté politique et de public-cible.

Nous aborderons dans un troisième chapitre la structuration au cours du temps de la communauté politique en France, au Canada et en Belgique. Cette analyse socio-historique contribuera à éclairer sur le modèle de bureaucratie représentative à l'oeuvre et sur le rapport à la représentation ethnoculturelle développé par les États.

Il sera ensuite question dans un quatrième chapitre d'analyser en détail les publics cibles mis de l'avant dans les trois fonctions publiques et de comprendre en quoi il sont cohérents avec la vision de la communauté politique. Nous retiendrons à l'issue de cette analyse croisée, la représentation ethnoculturelle comme explicative des différences de perception de la diversité et de construction des publics cibles dans les trois systèmes.

Finalement, dans un ultime chapitre, nous synthétiserons notre étude et présenterons nos conclusions de recherche.

Section 3- résultats de l'étude

Nous nous emploierons à démontrer que la saisie des publics cibles dans les trois modèles de bureaucratie représentative permet de mettre de l'avant une démarcation définitionnelle de la représentation bureaucratique. Bien qu'ayant des publics cibles en commun (femmes et personnes en situation de handicap), la France, le Canada et la Belgique se distinguent du point de vue de la représentation ethnoculturelle. Alors que la France rejette toute formulation d'une politique de diversité qui opérerait une distinction du point de vue de l'origine des individus, la Belgique, pour refléter la diversité dans son administration fédérale, assure un équilibre entre ses trois communautés nationales historiques et ses communautés ethnoculturelles constituées sous les vagues

successives d'immigration au fil du temps. Elle a mis de l'avant pour cela un public cible « allochtones » qui comprend les ressortissants nationaux d'origine étrangère (Jacobs et Rea, 2012). Le Canada pour sa part, depuis les années 1960 et la politique libérale du premier ministre Pierre Elliott Trudeau, s'est élançé dans la promotion d'un multiculturalisme qui a largement contribué à façonner son modèle de représentation bureaucratique, aujourd'hui à l'oeuvre au niveau fédéral (Gagnon et al., 2006). Pour lutter contre les discriminations sur une base individuelle, le gouvernement canadien a identifié les autochtones et les minorités visibles comme des publics cibles de l'équité en matière d'emploi. Toutefois, contrairement à la Belgique, le Canada ne semble pas se saisir du multiculturalisme en complément à une approche consociationnelle mais en réaction à la réalité multinationale objective de l'État.

Nous verrons donc que ces trois conceptions de la bureaucratie représentative saisies au prisme de la construction des publics cibles, se démarquent du point de vue de l'enjeu de la représentation ethnoculturelle, elle-même fortement dépendante de la vision de la communauté politique mise de l'avant par les États. Le résultat majeur de notre étude consiste donc à montrer la cohérence entre la délimitation de la communauté politique et la construction des publics cibles de la bureaucratie représentative. Interroger le lien entre communauté politique et public cible est plus aisé qu'il n'y paraît et ne relève pas nécessairement de l'évidence et ce pour plusieurs raisons : d'abord parce qu'il n'y a pas de communauté politique type et que chaque État présente des trajectoires singulières qui sont autant le produit de son histoire que des enjeux spécifiques qui le traversent. Ensuite parce que la désignation des publics cibles ou à l'inverse, leur non-désignation ne sont pas sans révéler des contradictions dans la construction du modèle de bureaucratie représentative. Finalement, parce que relier public cible et communauté politique nous permet de bien voir combien les enjeux de la représentation bureaucratique sont nombreux et comment ils sont tout autant chargés politiquement que socialement.

CHAPITRE 2: Revue de littérature et positionnement

« *En démocratie, quand des minorités revendiquent des droits qui ne retirent rien aux droits de la majorité, il est difficile qu'à terme elles n'aient pas gain de cause.* »

Jean Renoir, *La Règle du jeu* (1939).

Ce second chapitre va être l'occasion de présenter notre cadre théorique, à la lumière des écrits qui ont été réalisés sur le thème de la représentation bureaucratique des minorités. Nous essayerons de synthétiser l'importante littérature sur la représentation bureaucratique dans une première section avant de compléter notre cadre théorique en définissant les notions de communauté politique et de public cible. Finalement, nous prendrons position quant à l'état actuel de la recherche pour en soulever les incomplétudes et préciser succinctement notre contribution.

Section 1 - la bureaucratie représentative dans la littérature scientifique

La bureaucratie représentative n'est pas une préoccupation d'étude récente et nombreux ont été les travaux réalisés sur le sujet. Les premiers travaux nous proviennent des États-Unis. Ils ont été conduits par l'américain J. Donald Kingsley que l'on peut qualifier de père fondateur du courant de recherche. Dans son ouvrage canonique de 1944, *Representative Bureaucracy*, il s'intéresse à la composition sociale du corps des fonctionnaires britanniques pour conclure que la bureaucratie publique n'était alors pas représentative de la société, dans la mesure où les femmes se retrouvaient considérablement discriminées dans l'accès aux emplois publics. Il a ensuite mis en avant le problème déjà tangible à l'époque, et toujours récurrent aujourd'hui, de la construction élitare de la haute bureaucratie étatique (Mangset, 2016) qui tirait une grande partie de son personnel des classes socio-économiques les plus favorisées. Pour Kingsley, le manque de diversité au sein de l'administration a donc des implications et des conséquences politiques importantes. La bureaucratie

représentative doit comme il le précise, s'envisager comme un outil d'émancipation de la société toute entière et de combat à l'encontre de l'asservissement politique (Kingsley, 1944, p. 185). Il propose une formulation particulièrement limpide du concept de bureaucratie représentative, sur laquelle nous avons ouvert notre introduction générale et qui ne saurait être plus précise: « *les bureaucraties, si elles veulent être démocratiques, doivent être représentatives des groupes aux services desquels elles travaillent* » (Kingsley, 1944, p. 305). Frederick Mosher a par la suite complété cette définition en précisant que la composition sociale des fonctionnaires était indissociable des recherches en administration publique (Mosher, 1968).

Les travaux sur la notion d'égalité des chances dans la fonction publique ont permis par la suite de creuser plus en profondeur la notion de représentation bureaucratique. Groeneveld et Van de Walle (2010) s'appuient sur deux constats importants: d'abord le concept de bureaucratie représentative est à arrimer à un entre-deux, entre les politiques d'accès et les politiques de promotion aux emplois publics. Celles-ci privilégient bien souvent, des mécanismes davantage incitatifs que contraignants pour obtenir une meilleure représentation de la société et atténuer les tensions sociales mais rejettent dans le même temps, un recrutement qui serait uniquement fondé sur le mérite individuel. Ensuite, vient le fait que la représentation passive puisse être un moyen donné aux fonctionnaires issus de groupes minoritaires, d'oeuvrer à un activisme dans la conduite de leur action. Sur ce dernier point, la promotion de la diversité dans l'administration publique peut être assortie d'effets pervers qui doivent attirer l'attention des fonctionnaires, compte-tenu de leur mission d'intérêt général (Lim, 2006). L'égalité des chances, bien que pouvant faire l'objet d'interprétations différenciées, est devenue un enjeu majeur pour assurer la légitimité de l'État et créer un sentiment d'adhésion vis à vis de la fonction publique.

La bureaucratie représentative a initialement été envisagée dans une perspective territoriale. Il s'agissait de permettre de rapprocher l'État et son administration, des territoires pour venir à bout des velléités régionalistes. (Groeneveld et Van de Walle,

2010). D. J. Savoie a travaillé sur la relation entre la bureaucratie nationale et les régionalismes. Il précise à cet égard, que l'ensemble des tranches de la société sur les plans démographique, géographique, linguistique et ethnique, devraient être représentées, en juste proportion, pour produire une application exhaustive de l'enjeu de la représentativité (Savoie, 1987).

La revue de littérature nous amène à formuler une classification des travaux au prisme de trois thématiques: d'abord, les travaux qui s'attardent sur la conceptualisation de la bureaucratie représentative et sur ses concepts périphériques. Ensuite, les recherches qui s'intéressent davantage aux implications démocratiques de l'amélioration de la représentativité au niveau de l'appareil bureaucratique. Enfin, les travaux qui traduisent, souvent dans une perspective comparative, le concept au prisme d'un paramètre de la représentation, d'une minorité ethnoculturelle ou bien d'une localité géographique.

A. Les travaux sur la conceptualisation de la représentation bureaucratique

Il convient de ne pas confondre la représentation de la représentativité (Pitkin, 1967). Lois R. Wise (2007) précise qu'une bureaucratie est réellement représentative quand l'ensemble des groupes sociaux-culturels se retrouvent inclus en juste proportion dans l'appareil d'État. Soni Vidu (2000) a expliqué qu'au cours des dernières décennies, les politiques d'ouverture étaient devenues un leitmotiv permanent pour l'ensemble des structures du secteur public. Celles-ci font l'objet d'évaluations récurrentes. Pour lui, trois paramètres travaillent la notion de représentativité en profondeur: l'identité des employés et les stéréotypes associés, la nature des relations interpersonnelles entre les employés et les managers et finalement, le degré d'acceptation sociale des politiques managériales de la diversité (Vidu, 2000).

La représentation bureaucratique a été abordée dans la littérature par la citoyenneté. L'appartenance à la communauté nationale serait ainsi le critère naturel de

la représentativité bureaucratique. Cela revient à dire dans une vision large, que tout citoyen doit pouvoir être représenté dans l'appareil administratif qui agit comme intermédiaire entre la sphère politique et les populations, mais aussi pouvoir, sans aucune barrière ou discrimination sociologique, être en mesure d'accéder à l'ensemble des emplois publics (Kelly, 1998). De plus en plus d'auteurs revendiquent toutefois de surpasser le critère de la citoyenneté et de raisonner en termes de population résidente pour ne pas nier la représentation des étrangers et pour encourager leur intégration au sein de la communauté politique (Delpérée, 2006). Autre critère afférent à la représentation bureaucratique, la représentation ethnoculturelle est souvent appréhendée dans une perspective territoriale dans les États-multinationaux pour garantir leur légitimité (Groeneveld et Van de Walle, 2010; Aucoin, 1985). Sous l'époque coloniale, les Anglais ont pris en compte les importantes disparités entre le Nord et le Sud de l'Inde sur les plans économiques, religieux, et plus généralement culturels, pour mettre en place l'appareil administratif (Tummala, 1999). D'autres critères de la représentation bureaucratique ont aussi été avancés tels que le genre. Dans son livre, Kingsley parle de la non-représentativité de la gente féminine dans la fonction publique britannique, au siècle dernier. L'âge ou la distribution de la population selon les catégories de richesse peuvent aussi être perçus comme des caractéristiques sociales fondamentales pour refléter une société.

Nous voyons donc que la représentation bureaucratique est un concept social ouvert sur la diversité. Les critères pouvant entrer en ligne de compte sont nombreux, bien que pouvant être augmentés ou diminués selon les États. Comme nous le formulons explicitement dans notre étude, la représentativité bureaucratique est un construit intersubjectif, un artefact social qui se trouve enclavé entre l'idéal d'une société reproduite à l'identique et la réalité plus nuancée, d'une perception partielle de la diversité (Maarhuis et Rud, 2017).

Cette perception partielle de la diversité se retrouve aussi dans la distinction entre représentation active et passive (Rosenbloom et Dolan, 2006). Celle-ci a été posée par Frederick Mosher. « *Une administration est représentative passivement si elle reproduit*

les caractéristiques de la population en termes de race, de classe sociale, d'origine ethnique, de religion, de parité homme/femme, de profession etc. Une bureaucratie est considérée comme activement représentative si elle défend les intérêts d'une catégorie particulière de la population » (Meier et Hawes, 2006, p. 266). Depuis les années 1990, la recherche universitaire a établi un lien favorable entre ces deux types de représentations pour refléter et défendre la diversité dans le secteur public.

B. L'implication démocratique de la bureaucratie représentative

Pour John Stuart Mill et Jeremy Bentham, la démocratie représentative serait la forme idéale de gouvernement. Représentants politiques et administratifs doivent ensemble être à l'image de l'ensemble des citoyens et des groupes ethnoculturels. Bien entendu, il s'agit de réitérer qu'on est là dans un idéal (Bozzo-Rey, 2015). Si Mill se concentre sur les élus, Bentham s'intéresse aux fonctionnaires d'État. La définition benthamienne de la démocratie ne fait donc pas abstraction de la bureaucratie qui tient une place fondamentale dans la théorie du bon gouvernement. Jacques Chevallier (2011) postule lui aussi à ce lien fondamental entre démocratie et administration en parlant « *d'administration démocratique* » pour associer davantage l'ensemble des citoyens à l'action administrative de l'État. Deux courants se sont structurés dans la littérature autour du concept de bureaucratie représentative : un premier courant met l'accent sur le lien structurel existant entre représentativité et performance de l'action administrative (Calvés, 2005; Meier et al., 1999) tandis que le deuxième courant table lui, davantage sur le lien structurel existant entre représentativité et légitimité de l'État (Kernaghan, 1978).

C. La traduction du concept dans la littérature comparative

La troisième et dernière utilisation du concept de bureaucratie représentative que nous avons recensé dans la revue de littérature a trait à sa transposition à des études comparatives qui visent à analyser la variation d'un paramètre dans plusieurs États ou à étudier la représentativité de l'administration publique dans des États présentant des analogies du point de vue de leur construction politico-administrative. Dans leur importante monographie sur les politiques de la bureaucratie représentative, Peters, Von Maravic et Schroter (2015) justifient la nécessité d'une perspective comparative et transnationale afin de mieux saisir le lien entre société et représentation bureaucratique (Meier et Morton, 2015). Le livre explore la grande variété des pratiques en matière de représentation bureaucratique sur la base des différences de systèmes politiques, de structures administratives et de contextes culturels pour comprendre comment se décline territorialement la théorie de la bureaucratie représentative.

Nous avons identifié quelques études pertinentes de cette troisième littérature dans laquelle nous nous positionnons, notamment sur le thème de la représentation ethnoculturelle et linguistique au sein des États multinationaux qui voient cohabiter plusieurs groupes se définissant comme nation dans un même ensemble politique et territorial (Gagnon et al., 2006, p. 293).

Yussuf Bangura (2006) analyse l'importance de la représentation ethnique dans les administrations publiques des États multiethniques. Il formule pour cela trois arguments: d'abord parce que les différences d'interprétation de la notion même de diversité peuvent traduire des formes de cohésion ou de tension entre plusieurs groupes ethniques et que le clivage ethnique va dépendre en grande partie, des structures sociales et politiques. Ensuite, il avance qu'un équilibre a été trouvé dans les États multiethniques qui reconnaissent activement la pluralité ethnoculturelle et la traduisent dans des politiques d'*affirmative action*, notamment pour l'accès aux fonctions administratives les plus élevées. A contrario, les États multiethniques qui penchent pour des *Soft or Invisible Policies* (Lawford, 2016) à l'endroit des minorités ethnoculturelles

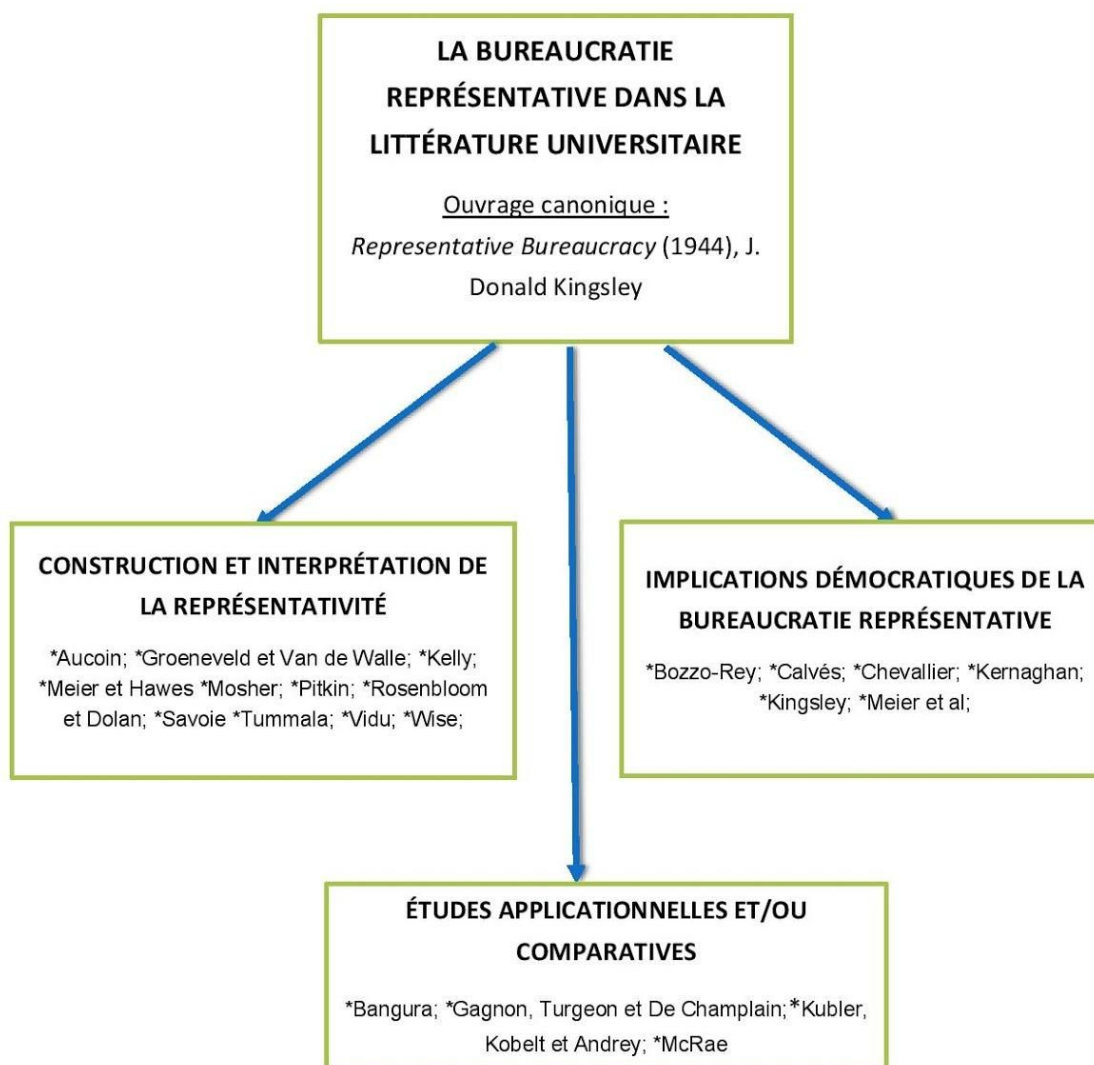
se retrouvent généralement en proie aux conflictualités et à l'instabilité du fait du manque de légitimité de l'État pour une partie de ses communautés. Finalement et en dépit de la légitimité démocratique d'un gouvernement élu, il ne faut pas minimiser l'importance de la négociation interethnique dans l'établissement des structures institutionnelles. L'article se veut être une critique aux formes de management public qui mettent sciemment de côté la question toujours délicate de la représentativité ethnoculturelle.

Turgeon et Gagnon (2013) s'intéressent au rapport entre mobilisation des groupes nationaux et représentation bureaucratique des minorités visibles. Ils soutiennent que la Belgique éprouve plus de mal à assurer la représentation des minorités ethnoculturelles du fait du système consociationnel en place qui favorise la représentation équitable des communautés nationales au niveau fédéral. Bien que nous nous appuyons dans notre analyse sur leur importante contribution, nous verrons que ce résultat peut toutefois être quelque peu nuancé par le public cible « allochtone » que nous identifierons plus loin. La Belgique et le Canada sont objectivement deux États multinationaux qui n'ont pas le même rapport à la représentation des minorités ethnoculturelles. En effet, la Belgique présente une construction multiculturelle-consociationnelle de sa communauté politique qui lui permet de concilier la représentation bureaucratique des minorités ethnoculturelle avec celle de ses trois communautés nationales. A l'inverse, le Canada mise sur un « multiculturalisme libéral » (P. Savidan, 2009) certes favorable à la représentation des minorités ethnoculturelles mais qui éclipse en pratique toute perspective de représentation bureaucratique multinationale au niveau fédéral.

Autre paramètre de la représentativité, étudié de manière comparative à l'échelle de plusieurs États, la langue et son usage dans l'administration. Kubler, Kobelt et Audrey (2011) s'intéressent aux régimes des langues officielles dans les fonctions publiques fédérales suisse et canadienne. Leur argument majeur consiste à dire qu'il ne peut y avoir de bureaucratie représentative dans les États multilingues si ces derniers ne se dotent pas d'un régime de multilinguisme au niveau des administrations publiques (McRae, 2007).

Pour clôturer notre revue de littérature sur la bureaucratie représentative, nous présentons ci-dessous, un schéma de synthèse des approches recensées.

FIGURE 1: SYNTHÈSE DE LA REVUE DE LITTÉRATURE



Section 2 - les notions de communauté politique et de public cible

Après avoir fait un état des lieux de la littérature scientifique de la bureaucratie représentative, nous allons successivement définir les notions de communauté politique (A) et de public cible (B) comme compléments théoriques essentiels à une lecture pluraliste et transnationale de la théorie de la bureaucratie représentative (Peters et al., 2015).

A- La communauté politique: un référent identitaire pertinent à la question de la représentation bureaucratique

La notion de communauté politique est d'abord et avant tout un référent identitaire alternatif aux notions d'État, de nation ou encore de peuple qui sont souvent confondus (Schnapper, 1994) et qui incitent penser l'accès aux emplois publics et la construction de la bureaucratie représentative selon la détention de la citoyenneté nationale (Koromyslova, 2011). Or comme nous l'avons mentionné plus en dessus, un modèle de représentation bureaucratique plus inclusif qui tienne compte de la diversité ethnoculturelle des ressortissants nationaux mais aussi de l'intégration à la communauté politique des ressortissants étrangers durablement installés sur le territoire national semble être une perspective tout aussi souhaitable qu'envisageable pour lutter contre les discriminations. Le choix d'un tel concept vise donc à trouver un cadre d'analyse transnational approprié pour questionner le lien manifeste entre société et représentation bureaucratique (Peters et al., 2015) sans tomber dans le piège des référents identitaires qui limitent la lecture de la société à la citoyenneté (Koromyslova, 2011). Un tel concept nous permet aussi de jongler plus aisément entre différents niveaux ou groupes d'appartenance: minorités ethnoculturelles, groupes nationaux ou encore ressortissants étrangers. Plus spécifiquement dans le cadre de notre étude, nous considérons « *les différences de configuration de la communauté politique et des discours sur ses contours comme centrales dans les variations observées dans les*

mécanismes de la représentation bureaucratique » (Turgeon et Gagnon, 2013, p. 407). La communauté politique comme notion vise donc une meilleure compréhension mais surtout une meilleure orchestration de l'immigration, de l'ethnicité et de la citoyenneté dans la lecture du phénomène de bureaucratie représentative. Voyons dans un premier temps quelle définition nous pouvons poser d'un tel concept avant de soulever dans un second temps des éléments de comparaison dans la différenciation des communautés politiques. Pour tout ce qui suit, nous renvoyons à un ouvrage universitaire collectif paru aux presses de l'Université du Québec et intitulé *La communauté politique en question* (Labelle et al., 2011).

1) Définir la communauté politique

La notion de communauté politique que l'on trouve déjà dans la philosophie aristotélicienne a connu d'importantes évolutions dans son interprétation mais demeure toujours au centre de débats importants. Multiples sont les assonances renvoyant au terme plus général de « communauté ». Dans la tradition américaine, la communauté renvoie généralement à une entité sociologique proche du village ou encore de la *cité* , impliquant des liens importants qui sont autant fondés sur le sentiment d'appartenance de ses membres que sur l'identification de ceux-ci avec d'autres communautés (Tönnies, 1887). La communauté circonscrite au plan politique est en soi un champ de recherche très prolifique. Son intérêt d'usage se justifie donc quant au fait qu'elle permette une acceptation large d'adhésion à un espace politique, non circonscrite à la citoyenneté.

Si l'on en revient à la vision classique de la *cité* qui est la communauté politique la plus objective en soi à l'échelle de l'histoire, on voit que selon les régions de la Grèce Antique, la communauté politique prenait déjà des significations très variées bien que comparables entre elles du point de vue de leur ouverture ou de leur fermeture à la diversité ethnoculturelle. Si dans certaines *cités* , l'origine étrangère (Métèque) n'était pas un critère rédhibitoire pour faire partie de la communauté politique et participer à la vie publique, dans d'autres elle l'était. Cette perception originelle de la délimitation de la

communauté politique selon le statut et l'identité des individus est très présente dans la littérature antique canonique (*La République* de Platon ou *Les Politiques* d'Aristote). On voit déjà dans la littérature classique, deux visions de la communauté politique prendre racine: l'appartenance selon les caractéristiques naturelles et objectives des sujets ou la volonté de ceux-ci d'adhérer aux valeurs d'une communauté, autre que la leur. Cette distinction canonique a préfiguré la transposition des concepts de « *communauté naturelle* » ou de « *communauté élective* » que l'on retrouve dans la littérature française et germanique (Dieckhoff, 2000). Alors que la conception de la communauté politique se veut adhésive dans la tradition française et doit s'envisager comme un « *plébiscite de tous les jours* » (Renan, 1887), elle est dans la tradition allemande, davantage reliée aux propriétés naturelles et objectives partagées par les individus telles que l'origine, l'appartenance nationale, la langue ou encore l'histoire (Fichte, 1808).

Ce découpage entre objectivité et subjectivité de la communauté politique est une clé de lecture fondamentale à l'évolution définitionnelle du concept. La place accordée aux ressortissants étrangers et la perception de la diversité ethnoculturelle des ressortissants nationaux dans la définition de la communauté politique variant d'État à État, voilà pourquoi un tel concept semble particulièrement utile pour saisir plus en profondeur la représentation bureaucratique que l'on ne peut nécessairement partout circonscrire à la détention de la citoyenneté. Au même titre que pour certaines *Polis* grecques sous l'Antiquité, un certain nombre d'États comme les Pays-Bas ou la Belgique ont aménagé des procédures spécifiques d'accès aux emplois publics pour les résidents permanents, en les considérant parmi les publics cibles de la représentation bureaucratique. De telles mesures démontrent une certaine ouverture de la communauté politique et une volonté d'intégration des ressortissants étrangers à celle-ci.

Aussi, la définition que nous donnons à la notion de communauté politique repose sur deux caractéristiques fondamentales:

-La politique en commun: qu'elle repose sur la détention de la nationalité ou non, la communauté politique se définit entre ceux « *qui ont part et ceux qui n'ont pas part* » (Rancière, 2004) ou autrement dit, ceux pouvant ou non concourir à l'action publique. Rancière associe directement au concept de communauté politique, le concept de démocratie. Pour lui « *la démocratie est ce qui brouille l'idée de la communauté politique* » (Rancière, 2004, p. 136). Autrement dit, le clivage sur la structuration différenciée des communautés politiques tourne autour de l'idée selon laquelle la gestion de la diversité du point de vue des administrations publiques et d'une manière générale, la définition des politiques ne repose plus sur le critère de la citoyenneté mais sur celui de la résidence des individus rassemblés sur un territoire (Zapata-Barrero, 2011).

-« l'ouverture du demos à l'ethnos³» (Rancière, 2004): la communauté politique doit s'envisager dans un certain degré d'ouverture ou de fermeture selon les propriétés objectives et subjectives des individus. L'appartenance à une nationalité étrangère pouvant être admise dans la participation aux activités politiques ou administratives (Collet, 2006), il paraît donc plus intéressant de manipuler le concept de communauté politique que de citoyenneté pour traiter de l'enjeu de la diversité au niveau des administrations publiques.

2) Comparer les communautés politiques entre elles: proposition de grille de lecture

Comme l'écrit Zapata-barrero, au plan conceptuel « *la communauté politique peut accepter deux interprétations différentes. La première, comme fondement d'un discours réactif et conservateur qui a pour objectif de préserver la communauté préexistante à la dynamique de la diversité engendrée par l'immigration; la seconde comme fondement d'un discours proactif, dans lequel la communauté politique n'est pas définie comme une entité préexistante qui serait le fondement d'une tradition réduite à l'essentiel au fil*

³ Voir la note de bas de page numéro 1.

du temps mais comme un concept en pleine évolution, défini sous la forme d'un projet national commun. Ce sont donc les conditions de l'adhésion à la communauté politique qui ouvrent la voie à l'engagement dans la gestion et la définition d'un projet de communauté politique » (Zapata-barrero, 2011, p.72).

De ces deux interprétations de la communauté politique, nous pouvons dégager deux critères de lecture de celle-ci: d'abord, son état d'ouverture ou de fermeture à la diversité ethnoculturelle de ses ressortissants nationaux en tant que trait caractéristique majeur de la communauté politique. Ensuite, sur la délimitation de la communauté politique, on considère les dispositions prises au bénéfice des ressortissants étrangers quant à leur égal accès à la plupart des charges publiques permanentes avec les ressortissants nationaux comme un second marqueur d'ouverture à la diversité. La combinaison de ces deux critères est nécessaire à une approche multiculturelle de la communauté politique (Wadia et Allwood, 2011). Nous examinerons dans le prochain chapitre ces deux attributs définitionnels de la communauté politique en France, au Canada et en Belgique. Nous noterons notamment la différence d'approche du modèle français de la communauté politique par rapport à la Belgique et au Canada qui se singularise par sa préférence pour l'universel abstrait (Noiriel, 1988) et pour son refoulement des différences culturelles ou linguistiques qui dans les faits, *« lui ont fait prendre du retard quant à l'inclusion politique et sociale d'une population où le cosmopolitisme, les brassages ethniques et sociaux, la diversité des cultures et des religions, les revendications de différence au sein de la citoyenneté et de la nation sont à l'ordre du jour »* (Wihtol de Wenden, 2011, p. 340).

3) Synthèse

En résumé, la communauté politique doit s'entendre comme un référent identitaire propre à un espace politique dont les membres ne sont pas nécessairement reliés par la détention de la citoyenneté mais par la volonté de participer à un projet politique national commun, qui peut être favorable ou non à la reconnaissance et à la promotion active de la diversité ethnoculturelle dans la construction de la représentation

bureaucratique. Cette propriété d'ouverture ou de fermeture de la communauté politique à la diversité ethnoculturelle semble être un préalable nécessaire à la désignation par les gouvernements de publics cibles de la représentation ethnoculturelle (minorités visibles, allochtones...)⁴.

B- La notion de public cible comme matérialisation de la vision de la représentation bureaucratique

Dans notre recherche, nous entendons par public cible de la représentation bureaucratique la reconnaissance par un gouvernement d'un groupe social spécifique pouvant faire l'objet de politiques publiques (Schneider et Ingram, 1997) prises dans le but d'améliorer quantitativement sa représentativité au sein des administrations publiques et ainsi lutter contre toute forme de discrimination pesant sur celui-ci. La construction des publics cibles est de toute évidence un processus d'objectivation instrumental du rapport entre gouvernants et gouvernés (Lascoumes et Simard, 2011). Comprendre la construction et la distribution des publics cibles de la représentation bureaucratique par les gouvernements c'est justement saisir dans une perspective pluraliste, le concept de bureaucratie représentative.

Schneider et Ingram (1993) ont montré que les politiques publiques avaient toujours des groupes cibles destinataires, pour lesquels elles contribuent à mettre en évidence les caractéristiques culturelles ou les *images* diffusées par ceux-ci. En outre, les politiques publiques concourraient à créer, entretenir et diffuser les représentations sociales elle-mêmes d'où le terme « artefact social » (Maarhuis et Rud, 2017). La désignation de groupes cibles des politiques publiques est un phénomène social, explicable par les mobilisations collectives et qui permet de comprendre la position avantageuse de certains groupes sociaux par rapport à d'autres. Étudier les publics cibles permet aussi de comprendre comment peuvent s'engendrer des changements

⁴ Ces deux termes ne doivent pas être confondus dans leur définition. Voir les pages 12 et 51. Dans notre étude nous les considérons comme deux publics cibles différents.

dans l'action publique (Schneider et Ingram, 1997; Schneider et Sidney, 2009) ou encore de comprendre comment « *les différences de configurations de la communauté politique et les discours sur sa délimitation influent sur les variations d'interprétations de la représentation bureaucratique* » (Turgeon et Gagnon, 2013, p. 407).

Dans notre étude, nous envisageons de manière positive la construction des publics cibles de la représentation bureaucratique par les gouvernements et la percevons comme un moyen de lutter efficacement contre les inégalités qui pèsent sur certains groupes socioculturels dans l'accès aux emplois publics. Nous considérons par ailleurs les dispositions particulières prises à l'égard des publics cibles de la représentation bureaucratique comme de véritables politiques publiques.

L'arrimage de l'étude des publics cibles avec la lecture de la communauté politique que nous réaliserons vise à mieux appréhender les similitudes et les différences selon les États dans la désignation des groupes cibles. Comme nous le développerons dans les deux prochains chapitres, malgré qu'elle ait interdit constitutionnellement le recours aux statistiques ethniques, la Belgique présente la spécificité par rapport au Canada et à la France, d'avoir créé un public cible « allochtone » qui opère une distinction dans l'appartenance à la communauté politique selon que les individus aient une origine étrangère ou qu'ils proviennent de l'une des trois communautés nationales (Jacobs et Rea, 2005). Fait original supplémentaire, les étrangers résidant en Belgique bénéficient de mesures particulières pour accéder aux emplois publics et constituent un public cible de la représentation bureaucratique. Malgré la divergence d'appréciation de la communauté politique entre francophones et néerlandophones en raison des deux conceptions (objective et subjective) évoquées dans la précédente section, cette spécificité belge dans la représentation bureaucratique est explicable par la délimitation de sa communauté politique (plus inclusive), où les ressortissants étrangers, qui représentent une part importante de la population, sont invités à concourir à l'action publique en ayant accès à la plupart des emplois publics permanents dans les mêmes conditions que les ressortissants nationaux.

Section 3 - critique de la littérature et positionnement

Bien qu'un effort notable soit à relever depuis plusieurs années, trop peu d'articles ou d'ouvrages se concentrent sur la réception de la théorie de la bureaucratie représentative d'État à État, selon leurs trajectoires socio-politiques. La volumineuse étude de Peters et al. (2015) est en soi, une proposition intéressante pour trouver un cadre transnational d'analyse à la représentation bureaucratique qui soit favorable à une déconstruction pluraliste de celle-ci. Saisir la construction de la représentativité bureaucratique par les trajectoires socio-politiques des États, permet d'envisager la notion de la bureaucratie représentative sous un angle constructiviste tout en prenant un recul critique avec l'idéal notionnel.

Nous notons que si peu de travaux reliant lecture de la communauté politique et interprétation du phénomène de la bureaucratie représentative, le lien qui semble exister entre les publics cibles de la représentation bureaucratique et la délimitation de la communauté politique selon les États apparaît quant à lui inexploré.

Notre contribution s'attache donc à mettre en lumière le caractère polymorphe de la représentation bureaucratique au regard des publics cibles désignés par les gouvernements en France, en Belgique et au Canada. Par cette analyse, nous souhaitons contribuer aux recherches portant sur la réception de la théorie de la bureaucratie représentative. Après avoir donné quelques éléments de lecture de la communauté politique en France, au Canada et en Belgique dans un troisième chapitre, nous nous attarderons dans un quatrième chapitre, sur les publics cibles de chacun de ces États en notant leur conformité avec la délimitation de la communauté politique.

CHAPITRE 3: Vers une construction différenciée de la représentation bureaucratique - éléments de lecture de la communauté politique en France, au Canada et en Belgique

« Pour moi la démocratie représente deux choses : le droit de chacun d'être égal et aussi le droit de chacun d'être différent ». Shimon Peres, discours en tant que Président du Peres Center For Peace à l'université de Liège, janvier 2009.

Introduction

A présent que nous avons couvert le cadre théorique de notre sujet, nous allons dans ce troisième chapitre décrire et délimiter la communauté politique en France, en Belgique et au Canada. Au travers de cette partie, nous verrons notamment comment appréhender la représentation ethnoculturelle dans ces trois États par la structuration de la communauté politique.

Les résultats que nous proposons à la page 46 mettent en évidence trois constats importants: d'abord la France se démarque du Canada et de la Belgique pour la réticence qu'elle accuse en matière de prise en compte de la diversité ethnoculturelle. Ce premier constat peut s'expliquer par la structuration unitaire et assimilationniste de sa communauté politique qui ne s'accorde nullement avec le concept de minorité ethnoculturelle. Le Canada pour sa part, s'il reconnaît et promeut la diversité ethnoculturelle par la diffusion d'une identité nationale ouvertement multiculturelle, mise surtout sur une approche individuelle donc libérale de la diversité sans pour autant vouloir développer une approche multinationale de la représentation au niveau des institutions fédérales. Finalement, la Belgique tout en affichant volontiers une identité multiculturelle, du fait du nombre important de ses ressortissants qui s'identifient à une communauté ethnoculturelle issue des différentes vagues d'immigration, parvient à concilier cet état de fait avec approche consociative de la représentation de ses trois communautés nationales au niveau fédéral.

Outre le fait de nous permettre d'en comprendre la portée singulière dans chaque État, cette lecture successive de la notion de communauté politique en France, au Canada et en Belgique nous permettra donc d'inventorier certains éléments de rapprochement et de différenciation avant de pouvoir comparer dans un quatrième chapitre, la désignation des publics cibles de la représentation bureaucratique en vérifiant leur cohérence avec la lecture faite de la communauté politique.

Pour cela, nous caractérisons et délimiterons la communauté politique au prisme de deux paramètres en précisant d'abord le rapport de cette dernière à la diversité ethnoculturelle de ses propres ressortissants avant de regarder du côté de la place accordée aux ressortissants étrangers dans l'accès aux emplois publics. L'idée de ce chapitre n'est pas de différencier plusieurs types de communautés politiques mais de proposer une grille d'analyse à la configuration de celles-ci face à la gestion de la diversité dans le secteur public. Finalement et en conclusion de ce chapitre, nous synthétisons nos observations des trois communautés politiques dans un tableau comparatif.

Section 1 - la communauté politique en France: entre incompatibilité avec les particularismes identitaires et relative fermeture aux ressortissant étrangers.

Des trois États que nous abordons, la France demeure l'exemple archétypal de l'État nation unitaire (Gagnon et al., 2006) qui déploie une vision uniforme de la communauté politique en ne laissant aucune place aux particularismes ethnoculturels et qui circonscrit la participation politique et l'accès à la majorité des emplois publics aux ressortissants nationaux. Nous allons ainsi voir dans cette section que le modèle de citoyenneté poursuivi en France se fonde sur le rejet de toute approche basée sur la reconnaissance des particularismes identitaires dans lesquels nous incluons notamment les courants régionalistes ou les communautés ethnoculturelles issues de la Décolonisation ou des vagues successives d'immigration (Labelle et al., 2011). A ce sujet, Habermas (2000) note à juste-titre que la caractéristique même de l'État-nation

est de promouvoir une homogénéité culturelle et identitaire qui exclut directement ou indirectement les minorités dites ethniques. Nous verrons dans un second temps que la participation à la vie politique et à l'action publique est en France relativement fermée aux étrangers. Cette construction de la communauté politique à la française est avant tout un référent identitaire pertinent pour distinguer la majorité des minorités (Labelle et al., 2011).

A. La construction unitaire de la communauté politique et le rejet de la reconnaissance des minorités ethnoculturelles.

Si les jalons de la centralisation et du déploiement de la logique unitaire de la communauté politique et de l'État sont antérieurs à la Révolution de 1789, nous distinguons trois temps qui ont profondément travaillé la communauté politique française à compter de la Grande Révolution :

- Les principes de l'unité de la citoyenneté et de la nation française émergent avec **la Révolution de 1789** et l'avènement de la première République. La *Constitution de 1791* pose à cet égard, un certain nombre de droits qui vont par la suite s'avérer structurants, dans la construction de l'idéal de la représentativité bureaucratique poursuivi par la France. La place accordée aux femmes dans la participation à la vie politique et administrative est à l'époque novatrice et se voulait être un prolongement de la *Déclaration des droits de l'Homme et du citoyen*. On peut aussi citer l'influence précurseuse des idéaux de la Révolution française sur la question de l'abolitionnisme.
- **La période de la Troisième République** qui s'échelonne de 1870 à 1940, poursuit la centralisation de l'État républicain et la diffusion de la citoyenneté universelle. En pleine période coloniale, la France opère toutefois un distinguo racial entre métropolitains, « pieds-noirs » et populations indigènes des territoires colonisés. Les femmes n'ont aucun droit politique au même titre qu'une partie des populations natives des colonies françaises. On peut à ce moment-là parler

de véritable incomplétude de la définition de l'universalisme républicain. L'importante participation des femmes et des populations indigènes aux deux grands conflits mondiaux du XXème siècle vont configurer une révision complète de la citoyenneté française, entérinée sous la IVème et la Ve République, en pleine période de Décolonisation.

- **La sortie de la seconde guerre mondiale et la refonte de l'État** inaugure d'importants changements et finit par stabiliser la communauté politique française. D'abord, les femmes obtiennent le droit de vote à compter de 1944 et progressivement la pleine égalité d'accès aux emplois publics avec leurs congénères masculins. Ensuite, le phénomène de Décolonisation qui se déroule progressivement sous la IVème et la Ve Républiques mais qui ne se fait pas toujours de manière pacifique, comme en Algérie, aboutit à termes, à la saturation de la communauté politique française et à l'acquisition de la pleine citoyenneté de l'ensemble des populations coloniales qui restent sous administration française. Les territoires d'Outre-mer sont définis dans la Constitution de 1958 et bénéficient pour certains, d'un régime d'autonomie spécifique pour contrebalancer leur éloignement géographique de la métropole ainsi que les velléités indépendantistes de certains d'entre-eux.

En mettant de l'avant le principe d'unité de la nation, la communauté politique française n'accorde en vérité aucune place aux minorités ethniques ou nationales. Cette conception unitaire-assimilationniste semble pourtant faire fi du passé colonial français qui a longtemps opéré une distinction entre la population métropolitaine et les populations indigènes des colonies et des territoires d'outre-mer. Le phénomène post-colonial de la départementalisation en outre-mer a ainsi permis de parachever la mise en place du modèle unitaire en mettant fin aux « *représentations racialisées de l'altérité* » qui prédominaient jusqu'alors (Finch-Boyer, 2014, p. 96). Pour autant, la question des disparités dans la représentativité des populations des territoires d'outre-mer, au sein des administrations publiques, ne saurait être évincée. La

Nouvelle-Calédonie est un territoire d'Outre-mer intéressant à l'étude, d'abord pour sa distance de la France métropolitaine (plus de 16 000 kilomètres de Paris), pour son peuplement mosaïque composé de plusieurs ethnies mais aussi pour la diversité des langues locales autochtones qu'on y recense. En vertu des Accords de Nouméa, signés le 5 mai 1998, et de la loi organique du 19 mars 1999, la fonction publique d'État maintient son action sur le territoire néo calédonien, aux côtés de la fonction publique territoriale, dans l'attente que le territoire soit reconnu pleinement indépendant par un référendum d'autodétermination. Du point de vue de la fonction publique d'État implantée localement, le problème de la représentativité est considérable (Clinchamps, 2006). En 2006, cette dernière pour le territoire d'outre-mer était composée d'environ deux-tiers de fonctionnaires détachés de la Métropole, preuve manifeste du manque d'inclusion des populations locales (Clinchamps, 2006, p. 337). Cette donnée statistique révèle deux problèmes majeurs en lien avec la représentativité: d'abord, la part des fonctionnaires métropolitains pèse bien plus que la part de la population métropolitaine installée sur le territoire néo calédonien. Ensuite, le niveau des ressources humaines des populations locales semble insatisfaisant aux besoins de l'État. Dans la haute fonction publique locale, des phénomènes de distorsion sont aussi recensés par l'auteur qui précise qu'à mesure qu'on s'élève dans la hiérarchie bureaucratique, la présence de hauts fonctionnaires territoriaux issus des populations locales se fait de plus en plus rare.

Cet exemple nous montre donc bien les limites de la vision de la représentativité bureaucratique à la française qui, au motif de ne vouloir opérer aucune discrimination (même positive) entre métropolitains et citoyens d'outre-mer, ne semble pas se préoccuper de la question de la représentativité effective des populations originaires des territoires ultra-marins au sein de la fonction publique d'État, ce qui contraste avec l'idéal égalitaire de la communauté politique. Cette apparente incompatibilité entre l'appartenance communautaire ultramarine et la logique d'égalité des citoyens dans l'accès à la fonction publique apparaît donc comme un sérieux problème de la vision

française de la communauté politique. Regardons à présent ce qu'il en est pour les étrangers.

B. Une relative fermeture de la communauté politique aux ressortissants étrangers

La communauté politique française dans sa délimitation, opère une distinction entre le statut de ressortissant étranger selon sa détention d'une nationalité d'un autre État-membre de l'Union européenne ou non. C'est à la fois valable pour la participation aux scrutins locaux qu'à l'accès aux emplois publics. Conformément aux dispositions législatives en vigueur, les ressortissants étrangers peuvent voter et se présenter aux élections locales (et non aux élections nationales) à la condition d'être ressortissants d'un autre membre de l'Union européenne. Pour ceux-là, la communauté politique demeure ouverte mais pour les ressortissants étrangers extra-européens ce droit ne leur ait pas acquis malgré les nombreuses manifestations d'élus et d'associations citoyennes pour changer la donne. Si le président F. Hollande s'était engagé à harmoniser la loi en la matière pour octroyer le droit de vote aux élections locales à tous les étrangers, cette proposition n'a pour l'instant jamais abouti.

De la même manière que pour la possibilité de participation aux scrutins locaux, un régime à deux vitesses existe selon le statut européen ou non de l'étranger pour l'accès aux emplois publics. Même si la voie contractuelle n'est pas assujettie à la détention de la nationalité française et ouvre la possibilité aux ressortissants étrangers extra-européens d'être recrutés dans le secteur public, dans les faits des discriminations existent bel et bien puisqu'une grande partie des emplois publics n'entrent pas en ligne de compte et qu'aucune statistique en la matière ne semble être produite ou disponible pour rendre compte des écarts éventuels dans la représentation bureaucratique des étrangers. Pour les étrangers ressortissants de l'Union européenne, un régime de faveur existe là encore bel et bien puisque ces derniers peuvent occuper des postes permanents et être titularisés dans la fonction publique. Pour être

fonctionnaire au sens stricto-sensu du terme, il faut donc être citoyen français ou encore citoyen européen.

On note ainsi dans le cas français que la communauté politique est relativement confinée et délimitée par la détention de la nationalité française. Une évolution relative au droit communautaire européen a cependant opéré une forme d'ouverture de la communauté politique française à la citoyenneté européenne. En dépit d'une ouverture de la communauté politique aux ressortissants étrangers somme toute relative, un système à deux-vitesses s'est progressivement dessiné entre ressortissants européens non-nationaux et étrangers extra-européens au point que de réelles discriminations à l'embauche existent selon l'appartenance nationale, européenne et extra-européenne (Bataille et al., 2000) et alors même que la non-discrimination entre travailleurs en raison de la nationalité, de la race ou du sexe est un principe à valeur constitutionnelle.

Nous voyons donc que la communauté politique en France est intrinsèquement liée à la logique unitaire de l'État-nation. Descriptivement, elle se définit exclusivement par la détention de la citoyenneté française (voire européenne) qui doit s'envisager dans une perspective universelle qui ne s'accorde nullement avec la reconnaissance de particularismes régionaux ou de minorités ethnoculturelles constituées en foyers sur le territoire national. Du point de vue de sa délimitation, la communauté politique apparaît comme relativement fermée aux ressortissants étrangers avec une exception tout au moins pour les ressortissants européens qui peuvent prendre part aux élections locales, être titularisés dans la fonction publique et accéder au statut de fonctionnaire.

De la même manière que nous venons de le faire pour la France, voyons à présent comment nous pouvons décrire et délimiter la communauté politique au Canada.

Section 2 - la communauté politique au Canada: entre multiculturalisme, libéralisme et fédéralisme.

Dans leur article de 2006, Gagnon et al. reprennent les travaux de Stein Rokkan et de Derek Urwin en distinguant l'État fédéral communautaire de l'État fédéral libéral. Alors que le premier, dont la Belgique se rapproche davantage, mise sur une approche moins unitaire de la communauté politique en cherchant à respecter et refléter la diversité régionale au sein des institutions centrales, l'État fédéral libéral quant à lui, s'il accepte l'expression d'une certaine diversité au niveau régional, rejette son expression au niveau des institutions fédérales au profit d'une vision libérale de la citoyenneté.

En nous appuyant sur les travaux réalisés sur le sujet, nous allons succinctement voir dans cette section que le Canada en dépit de son caractère multinational objectif a depuis l'avènement de P. Elliott Trudeau comme Premier ministre fédéral, opté pour un multiculturalisme libéral pour forger un sentiment d'appartenance national et ainsi contourner l'expression de la dualité nationale qui est pourtant le critère organique du fédéralisme canadien entériné par le pacte constitutionnel de 1867 (Gagnon et al., 2006, p. 297). Nous allons donc voir dans un premier temps que le multiculturalisme libéral promu et poursuivi par le gouvernement fédéral est en soi une caractéristique de la communauté politique nationale (A). Celui-ci se fonde sur la reconnaissance de la diversité ethnoculturelle dans une perspective individuelle en brouillant la nature multinationale du Canada. Nous verrons ensuite que la portée de la délimitation de la communauté politique peut s'entendre dans une acceptation large du fait du degré d'ouverture de la communauté politique aux ressortissants étrangers pour l'accès aux emplois publics (B).

A. Le multiculturalisme libéral comme trait descriptif de la communauté politique canadienne

Un des traits caractéristiques clé de la communauté politique canadienne est la reconnaissance de l'appartenance culturelle des individus et la promotion du droit à la différence. En se fondant sur la diversité culturelle comme norme, le gouvernement canadien mise sur une approche libérale qui vise à considérer tous les citoyens sur un même pied d'égalité mais dans le respect des différences ethnoculturelles et du droit des minorités (Savidan, 2009). La différence d'approche de la communauté politique canadienne contraste avec l'approche française qui dans une toute autre perspective libérale, rejette la reconnaissance des différences ethnoculturelles et plus largement l'idée de minorités nationales. Si pour les deux communautés politiques, la reconnaissance d'une relation libérale, directe et égalitaire entre l'État et le citoyen visant à balayer les corps identitaires intermédiaires est repérable, le rapport à la diversité ethnoculturelle est toutefois considérablement différencié. A titre d'exemple, alors que leur prohibition par la loi est souvent perçue en France comme une « *cécité constitutionnelle* », les statistiques ethniques ont un cadre pleinement légal au Canada et sont utilisées dans le but de s'assurer, notamment dans les administrations publiques, qu'aucun groupe ethnoculturel ne soit discriminé et que l'équité en matière d'emploi soit garantie à tous (Wihtol de Wenden, 2011, p. 337).

Une loi importante a été adoptée par le gouvernement canadien sur le multiculturalisme en 1988. Celle-ci encadre très clairement le lien entre le multiculturalisme canadien et la communauté politique nationale dans son article 3, alinéas a) b) et c):

« **3 (1)** *La politique du gouvernement fédéral en matière de multiculturalisme consiste :*

a) à reconnaître le fait que le multiculturalisme reflète la diversité culturelle et raciale de la société canadienne et se traduit par la liberté, pour tous ses

membres, de maintenir, de valoriser et de partager leur patrimoine culturel, ainsi qu'à sensibiliser la population à ce fait;

b) à reconnaître le fait que le multiculturalisme est une caractéristique fondamentale de l'identité et du patrimoine canadiens et constitue une ressource inestimable pour l'avenir du pays, ainsi qu'à sensibiliser la population à ce fait;

c) à promouvoir la participation entière et équitable des individus et des collectivités de toutes origines à l'évolution de la nation et au façonnement de tous les secteurs de la société, et à les aider à éliminer tout obstacle à une telle participation; ».

Aussi ce multiculturalisme libéral promu par le gouvernement fédéral depuis la fin des années 1960 et la politique du premier ministre libéral Pierre Elliott Trudeau constitue un important trait caractéristique de la communauté politique canadienne. Un tel projet de société, fondé sur la reconnaissance de la diversité ethnoculturelle est perçu par les chercheurs comme une tentative pour « *cimenter l'existence d'une nation canadienne (...) dans une forme de fédéralisme mécanique où tous les citoyens ont des droits égaux et où tous ont la même relation avec le gouvernement fédéral* » (Gagnon et al., 2006, p. 297). Plus encore, une telle construction de la communauté politique nationale autour d'un multiculturalisme inclusif a constitué un moyen de contourner la réalité multinationale du Canada et de lutter contre le nationalisme québécois. Malgré l'adoption d'un motion à la Chambre des Communes en 2006 reconnaissant symboliquement le Québec comme une « *nation au sein d'un Canada uni* » selon les termes du texte adopté, et la politique de réconciliation menée à l'égard des Premières nations mettant en scène un dialogue de « *nation à nation* », nombreux sont les signes historiques d'une volonté de nier l'approche multinationale dans la construction de la communauté politique canadienne, à commencer par l'épisode constitutionnel de 1982 qui a vu le rapatriement de la Constitution s'opérer sans le consentement du Québec et l'enchâssement d'une *Charte des droits et libertés* qui doit s'entendre comme la volonté du fédéral d'établir une relation directe avec les citoyens en reconnaissant le caractère

multiculturel du Canada et en voulant créer un sentiment d'appartenance national en réaction au nationalisme québécois (Gagnon et al., 2006, p. 297).

Aussi, bien qu'étant un État objectivement multinational, le constat du déclin progressif de l'approche biculturelle est largement imputable à la politique du multiculturalisme et à l'enchâssement d'une *Charte des droits et libertés* dans la nouvelle constitution de 1982 qui a eu pour effet de repenser la communauté politique canadienne sur des bases individuelles peu favorables à la reconnaissance du Québec ou des Premières nations comme communautés politiques singulières et distinctes du reste du Canada. La reconnaissance de la diversité ethnoculturelle par l'entremise du multiculturalisme s'exprime donc davantage dans une perspective de droit individuel à appartenir à une communauté culturelle non fixée territorialement que dans une perspective de reconnaissance de l'existence de nations ancrées géographiquement et politiquement représentées au sein de l'espace fédéral (Rocher, 1998).

Du point de vue descriptif, la communauté politique canadienne semble donc fortement travaillée par cette incompatibilité qui apparaît entre multinationalisme et multiculturalisme au niveau fédéral (Choquet, 2015). Maintenant que nous avons noté la place accordée à la diversité ethnoculturelle regardons celle faite aux étrangers dans l'accès aux emplois publics.

B. Ressortissants étrangers et communauté politique.

Du point de vue de la délimitation de la communauté politique et de la place accordée aux étrangers dans l'accès aux emplois publics, le Canada opère une distinction entre résidents étrangers temporaires et résidents permanents. Ces derniers s'ils ne peuvent voter aux élections fédérales, sont toutefois assujettis aux mêmes règles que les ressortissants nationaux pour l'accès aux emplois publics. A quelques exceptions pour des postes impliquant l'exercice de prérogatives de puissance publique, les résidents

permanents peuvent être titularisés dans la fonction publique fédérale en vertu de la *Loi sur l'emploi dans la fonction publique*.

Nous avons observé dans cette seconde section la complexité de la lecture de la communauté politique canadienne en raison de sa nature multinationale objective et d'un multiculturalisme libéral qui met de l'avant la reconnaissance de la diversité ethnoculturelle d'un point de vue individuel quitte à brouiller la ligne de démarcation entre l'appartenance à une communauté nationale historique et l'appartenance à une communauté ethnoculturelle issue de l'immigration. Cet apparent contournement de la réalité multinationale objective du Canada par la promotion du multiculturalisme s'avère finalement être une stratégie assimilationniste visant dans le même temps à forger un fort sentiment national d'appartenance et à réfréner, voire rejeter en bloc le nationalisme québécois. Nous allons à présent nous tourner vers la Belgique qui se caractérise du point de vue de sa communauté politique par un plus grand équilibre dans la reconnaissance de la diversité ethnoculturelle de ses ressortissants issues des communautés de l'immigration et dans le respect et la promotion de ses communautés nationales au niveau fédéral.

Section 3 - la Belgique, une communauté politique soucieuse de garantir un équilibre entre la préservation de ses communautés nationales et la promotion de la diversité ethnoculturelle de ses communautés issues de l'immigration

Si la Belgique est bel et bien comme le Canada, un État objectivement multinational où cohabitent plusieurs groupes qui se définissent en tant que nation, elle semble dans les faits davantage se rapprocher du système plurinational que le Canada notamment en raison du système consociationnel en place au niveau fédéral. Les deux caractéristiques majeures de la communauté politique nationale belge qui nous intéressent sont la garantie au niveau des institutions fédérales de la représentation de la réalité multinationale et le respect de la diversité ethnoculturelle des groupes issus de l'immigration et de leur égalité des chances dans l'accès aux emplois publics avec les

trois groupes nationaux historiques (A). Nous verrons ensuite sur la question de la délimitation que la communauté politique se singularise pour son degré d'ouverture aux ressortissants étrangers (B).

A. un équilibre primordial entre promotion de la réalité multinationale et respect de l'égalité des ressortissants nationaux non issus de l'un des trois groupes nationaux majoritaires.

La communauté politique belge est comme pour le Canada, complexe à la lecture du fait de sa nature multinationale objective. Elle l'est davantage à considérer sa progressive transition d'un État unitaire vers un État fédéral qui s'est faite avec la préoccupation de garantir la juste représentation des trois principaux groupes nationaux au niveau des institutions fédérales (Dieckhoff, 1999). Pour autant, la démographie belge a considérablement évolué au cours du XXème siècle et la part des ressortissants nationaux, non issus de l'une des trois communautés nationales mais des vagues successives d'immigration et donc de cultures différenciées, a considérablement augmenté en proportion au cours du temps. Dans les années cinquantes par exemple, la principale communauté nationale issue de l'immigration était la communauté italienne (Jacobs et Rea, 2005). Le gouvernement fédéral jongle donc sur un équilibre dans l'accès aux emplois publics selon la part respective des quatre principaux groupes nationaux dans la population active : francophones, néerlandophones, germanophone et allochtones, ce dernier groupe de la communauté politique étant constitué par les ressortissants nationaux non-issus de l'une des trois communautés nationales (Delpérée, 2006).

Malgré que les statistiques ethniques soient comme en France interdites constitutionnellement et malgré la volonté du gouvernement fédéral d'assurer cet équilibre pour garantir l'intégrité de la communauté politique, d'importantes différences d'appréciation sont à noter quant à l'ouverture à la diversité ethnoculturelle entre

francophones et néerlandophones qui reproduisent les visions élective et organique historiques de la communauté politique. Alors que les flamands sont davantage en faveur d'une approche qui implique de reconnaître l'identité ethnique des individus et de différencier les nationaux selon qu'ils soient ou non issus de l'une des trois communautés nationales historiques, les francophones misent pour leur part davantage sur une approche universelle à la française de la communauté politique qui vise à rejeter toute forme de différenciation entre les individus selon leur propriété ethnoculturelle objective. Aussi dans les faits, si la pratique du « *naming and shaming* » des minorités ethniques est admise en tant que moyen pour repérer et de lutter contre les discriminations chez les néerlandophones, elle est au contraire pour les francophones plutôt mal perçue est va à l'encontre de l'approche assimilationniste et méritocratique (Jacobs et Rea, 2005).

Toutefois, notons que même si cette différence majeure de point de vue sur la diversité ethnoculturelle contribue à structurer les différences entre les deux principales communautés nationales en Belgique, au niveau fédéral, le gouvernement comme faiseur de compromis, garantit l'équilibre entre les deux visions en cherchant à respecter scrupuleusement la représentation de ses trois communautés nationales et ce, dans le respect et la reconnaissance des communautés ethnoculturelles issues de l'immigration (Delpérée, 2006).

Aussi, et même si elle ne se reconnaît pas ouvertement comme un État multinational, la Belgique mise toutefois contrairement au Canada, sur une conciliation du multiculturalisme avec sa réalité d'État objectivement multinational dans la définition de sa communauté politique et de sa représentation bureaucratique.

B. R ressortissants étrangers et communauté politique.

Des trois communautés politiques, la Belgique est celle qui présente le plus fort degré d'ouverture et d'intégration des ressortissants étrangers. Alors que la France dissocie les ressortissants européens, des ressortissants étrangers extra-européen, le gouvernement fédéral pour sa part, n'a pas développé de système à deux-vitesses. Les étrangers européens et extra-européens ont le droit de vote aux élections locales y compris à Bruxelles (Teney et Jacobs, 2007). Ils peuvent aussi accéder librement aux emplois publics permanents à l'exception d'emplois spéciaux nommés par la loi et là-encore indissociables de missions de souveraineté.

Conclusion du chapitre

| État | France | Belgique | Canada |
|-----------------------------------------------------------------------------------------------|-------------------------------|--------------------------------------|-----------------------------|
| Construction de la communauté politique | unitaire et assimilationniste | consociationnelle et multiculturelle | multiculturelle et libérale |
| Reconnaissance et expression de la diversité ethnoculturelle | NON | OUI | OUI |
| Accès des ressortissants étrangers à la plupart des emplois publics (sans condition de durée) | NON | OUI | OUI |

Tableau 1: quelques traits caractéristiques de la communauté politique en France, au Canada et en Belgique

L'objectif de ce chapitre a été de montrer dans quelle mesure on peut parler de structuration différenciée de la communauté politique selon l'État en présence. Aussi, nous n'avons nullement cherché à formuler plusieurs types de communautés politiques mais avons proposé une grille de lecture des différences de structuration et de délimitation d'un tel phénomène. Celui-ci met en avant l'ensemble des individus et/ou des groupes sociaux culturels qui se voient associés à un espace politique déterminé, avec ou sans condition de détention de la citoyenneté et qui peuvent prendre activement part à la chose publique en accédant librement et sans aucune discrimination aux emplois publics. Notre analyse nous aide ainsi à formuler une explication aux différences d'application de la théorie de la bureaucratie représentative. Comme nous allons le voir dans le prochain chapitre, ces diverses interprétations sont surtout déchiffrables par le repérage des publics cibles qui font l'objet de mesures particulières en vue d'accroître leur représentativité au sein des administrations publiques.

La communauté politique est en soi un référentiel identitaire pertinent pour évaluer la perception de la diversité ethnoculturelle selon les États et sa prise en compte ou non dans la construction du modèle de bureaucratie représentative. A cet égard, nous avons relevé un certain nombre de différences importantes entre la France, le Canada et la Belgique. Alors qu'en France, la construction unitaire-assimilationniste de la communauté politique ne laisse aucune place à l'expression de la diversité ethnoculturelle ou aux régionalismes, la Belgique et le Canada ont en commun de promouvoir la diversité ethnoculturelle par l'entremise d'un multiculturalisme qui ne s'exprime pourtant pas de la même manière dans les deux États. Alors que le multiculturalisme en Belgique se caractérise par la recherche d'un juste équilibre dans la représentation des communautés nationales historiques et des communautés ethnoculturelles issues de l'immigration, il est employé au Canada depuis les années 1960 dans une perspective libérale donc individuelle, visant forger un solide sentiment d'appartenance national et à diluer le nationalisme québécois dans le jeu des

institutions fédérales. Si la Belgique ne reconnaît pas explicitement son caractère multinational elle se rapproche toutefois davantage du modèle consociationnel que le Canada.

Nous avons aussi vu que les ressortissants étrangers sont différemment considérés par la communauté politique selon l'État en présence. Des trois pays, la Belgique est le plus inclusif à l'égard des étrangers qui représentent une proportion non négligeable de la population résidente. Les ressortissants étrangers ont non-seulement un droit de vote y compris à Bruxelles (Teney et Jacobs, 2007) mais ils peuvent aussi accéder à la majorité des emplois publics fédéraux sans durée limitée alors qu'en France, les ressortissants étrangers extra-européens se retrouvent bien souvent discriminés en dépit des dispositions constitutionnelles relatives à l'accès aux emplois publics. En effet, ils ne peuvent ni voter ni accéder à des postes permanents dans la fonction publique. Au Canada, si les résidents permanents ne peuvent toujours pas prendre part à aucun scrutin à ce jour, ils peuvent en revanche accéder aux emplois fédéraux permanents à l'exception d'un certain nombre de postes inséparables de l'exercice de prérogatives de puissance publique et dûment désignés par la loi.

Cet énoncé des principales caractéristiques de la communauté politique en France, au Canada et en Belgique étant faite, nous allons à présent pouvoir lister les publics cibles de la représentation bureaucratique dans chacun des trois États. Nous verrons que ces publics cibles, construits par les gouvernements, sont conformes à la vision de la communauté politique. Autrement dit, notre objectif dans le prochain chapitre, outre le recensement des différents publics cibles dans chacune des trois fonctions publiques, va être de mettre en lumière la cohérence entre l'agencement de la communauté politique et la construction des publics cibles de la bureaucratie représentative.

CHAPITRE 4: Une distribution cohérente des publics cibles de la représentation bureaucratique avec les configurations de la communauté politique

« *Ils ne comprennent pas comment ce qui s'oppose s'accorde dans une identité.* », *Les fragments d'Héraclite* traduits par Simone Weil dans *La source grecque*, Paris, Gallimard, 1953. Page 150.

Introduction

L'objet de ce chapitre va être de faire le lien entre « *les différences de configuration de la communauté politique et de discours sur ses contours* » et « *les variations observées dans les mécanismes de la représentation bureaucratique* » (Turgeon et Gagnon, 2013, p. 407) en faisant l'inventaire des publics cibles. Autrement dit, nous allons chercher à comprendre l'agencement de ces derniers en France, en Belgique et au Canada dans un premier temps avant de revenir dans une deuxième section sur la différence d'approche retenue dans les trois systèmes de bureaucratie représentative. En guise de rappel, nous entendons par publics cibles de la bureaucratie représentative, la désignation par les gouvernements de groupes sociaux-culturels faisant l'objet de mesures particulières (quotas, programmes d'action positive...) dans l'accès et la progression aux emplois publics.

Nous noterons que si les trois États convergent dans la désignation commune de certains publics cibles (femmes et personnes en situation de handicap), le Canada et la Belgique se singularisent tous deux de la France en présentant chacun une série additionnelle de publics cibles cohérente avec leur conception de la communauté politique et qui mise sur une certaine valorisation de la diversité ethnoculturelle dans la construction de la fonction publique. Finalement, bien que la Belgique et le Canada se rapprochent pour leur prise en compte de la représentation ethnoculturelle, nous reviendrons sur le fait qu'ils n'en font pas le même usage.

Section 1 - les publics cibles de la représentation bureaucratique

Pour chacun des trois États, nous allons lister successivement les publics cibles de la représentation bureaucratique à partir des lois qui les désignent et qui précisent les mesures prises en leur faveur mais aussi à partir des rapports gouvernementaux qui rendent compte de l'évolution de leur part respective dans la fonction publique. L'aménagement de procédures particulières et d'un suivi statistique régulier sont ainsi deux traits définitionnels importants du concept de public cible.

A. Les publics cibles de la représentation bureaucratique en France

Par l'intermédiaire de la loi du 27 mai 2008, en son article 6, alinéa 2, le gouvernement français énumère et proscriit toute une série de discriminations directes ou indirectes ne pouvant être opérées à l'endroit des fonctionnaires et en raison de « *leur opinion politique, syndicale, philosophique ou religieuse, de leur orientation ou identité sexuelle, de leur âge, de leur patronyme, de leur état de santé, de leur apparence physique, de leur handicap ou de leur appartenance ou non-appartenance vraie ou supposée à une ethnie ou une race* ». S'il s'agit là d'une règle de portée générale à valeur constitutionnelle qui prohibe les discriminations mêmes positives, il convient toutefois de noter deux exceptions en France pour le sexe et le statut de handicap. En effet, les femmes et les personnes en situation de handicap sont les deux seuls groupes cibles de la représentation bureaucratique qui font l'objet de dispositions particulières dans l'accès aux emplois publics.

Le Rapport 2017 sur les chiffres clés de la Fonction publique produit par la Direction générale de l'administration et de la fonction publique nous fournit un aperçu démographique des fonctionnaires. Des trois versants de la fonction publique en France (État, territoriale et hospitalière), la fonction publique d'État est celle qui présente la proportion de femmes la moins élevée avec 55% de femmes contre 61% dans la

fonction publique territoriale et 78% dans la fonction publique hospitalière. Si l'on regarde un peu plus dans le détail, 42% des fonctionnaires de catégorie A sont des femmes, 53% en catégorie B et 56% pour la catégorie C. L'écart se creuse toutefois quand on entre dans la catégorie des hauts fonctionnaires (A+) où les femmes n'occupent que 39% des postes. A ce constat général, il convient d'ajouter le phénomène d'emploi à temps partiel dans la fonction publique où les femmes se retrouvent fortement discriminées par rapport aux hommes puisqu'elles sont 23% à occuper des postes à temps partiels contre 5% pour les hommes. Aussi, les différents rapports produits sur l'égalité des sexes dans l'accès et la progression au secteur public révèlent une inégalité des chances pour les postes permanents et les postes à responsabilité. Face à cette situation, le gouvernement français conduit une action spécifique à l'endroit des femmes pour l'accès et la progression dans la fonction publique. La loi n°2012-347 du 12 mars 2012 a permis d'amender la loi du 13 juillet 1983 pour y inscrire la mesure suivante: « *Au titre de chaque année civile, les nominations dans les emplois supérieurs de l'État, dans les emplois de direction des régions, des départements ainsi que des communes et des établissements publics de coopération intercommunale de plus de 80 000 habitants et dans les emplois de direction de la fonction publique hospitalière doivent concerner au moins 40 % de personnes de chaque sexe* ». On a donc là une véritable politique des quotas à l'endroit des femmes.

Le deuxième public cible de la représentation bureaucratique reconnu par le gouvernement est constitué par les individus présentant un statut de handicap. L'article L. 243-3 du Code de l'action sociale et des familles pose le principe selon lequel : « *aucun candidat handicapé ne peut être écarté en raison de son handicap, d'un concours donnant accès à un emploi de l'État ou d'une collectivité territoriale si ce handicap a été reconnu compatible avec cet emploi* ». Depuis le 10 juillet 1987, la *Loi en faveur de l'emploi des travailleurs handicapés* oblige les employeurs publics à adresser au minimum 6% de leurs postes à des personnes en situation de handicap. Le

non respect de cette règle engendre de lourdes sanctions pour l'administration récalcitrante. On est là encore dans une approche type « quotas » pour ce groupe cible.

L'action portée envers ces deux publics cibles doit s'appréhender dans une optique purement sociale de la représentation bureaucratique qui vise à réduire les inégalités sur une base individuelle sans aller au-delà pour ne pas contrarier la vision unitaire de la communauté politique française qui n'est nullement favorable à la reconnaissance de minorités visibles donc à une approche ethnoculturelle de la représentation bureaucratique.

B. Les publics cibles de la représentation bureaucratique au Canada

Les publics cibles de la représentation bureaucratique dans la fonction publique sont au nombre de quatre: les femmes, les autochtones, les personnes en situation de handicap et les minorités visibles. Ils sont mentionnés dans de nombreux rapports gouvernementaux, notamment ceux du Conseil du trésor ou encore ceux de la Commission de la fonction publique du Canada. Leur énoncé général est consacré par l'article 2 de la *Loi sur l'équité en matière d'emploi* de 1995 rédigé comme suit: « *La loi a pour objet de réaliser l'égalité en milieu de travail de façon que nul ne se voie refuser d'avantages ou de chances en matière d'emploi pour des motifs étrangers à sa compétence et, à cette fin, de corriger les désavantages subis, dans le domaine de l'emploi, par les femmes, les autochtones, les personnes handicapées et les personnes qui font partie des minorités visibles, conformément au principe selon lequel l'équité en matière d'emploi requiert, outre un traitement identique des personnes, des mesures spéciales et des aménagements adaptés aux différences* ».

La loi a autant vocation de s'appliquer dans le secteur public que dans le secteur privé et a donc une portée générale d'application. Elle précise la définition de la notion de minorité visible. « *Font partie des minorités visibles les personnes, autres que les*

autochtones, qui ne sont pas de race blanche ou qui n'ont pas la peau blanche ». Contrairement aux mesures contraignantes prises par le gouvernement français pour s'assurer de l'égalité de traitement de ses deux groupes cibles, le gouvernement fédéral n'impose pas de quotas et laisse aux administrations le soin de prendre les mesures adéquates pour se conformer à la loi. L'absence de quotas ne veut pas pour autant dire absence d'objectifs chiffrés. Des programmes existent pour stimuler le recrutement de personnes appartenant à l'un des quatre groupes cibles et « *pour que le nombre de membres de ces groupes reflète leur représentation* ». Par exemple, pour remédier aux difficultés d'insertion des autochtones sur le marché du travail, un programme d'emplois publics spécialement dédié aux étudiants autochtones a été créé en 2016. Jusqu'à présent, il était adressé annuellement à 60 étudiants de niveau postsecondaire mais le Gouvernement, en étroite coopération avec la Commission de la fonction publique fédérale, travaille actuellement à son extension, notamment en dehors de la Région de la Capitale nationale⁵.

Les dernières statistiques disponibles sur le profil sociologique de la fonction publique fédérale ont été publiées en 2016 par le Conseil du Trésor, pour l'année 2015 et rendent compte de la représentativité des quatre publics cibles au niveau des administrations. Premier constat, les femmes représentent 55% des fonctionnaires fédéraux contre 41,8% en 1983. Si l'on regarde uniquement du côté des emplois de direction administrative, elles pèsent pour 46,4% des postes (5,2% en 1983), ce qui est plus élevé qu'en France. Le rapport du Conseil du Trésor mentionne également un respect de la représentativité pour les minorités visibles ainsi que pour les autochtones. Les autochtones qui comptent pour 3,3% la population canadienne active disponible, occupaient 4,6% des emplois publics en 2015. Au total, les autochtones représentaient 4,3% de la population canadienne en 2011 (Statistiques Canada, 2011). Seuls les recrutements de fonctionnaires en situation de handicap demeurent insuffisants au regard de leur disponibilité au sein de la population active. Du côté des postes de

⁵ Cette information a été recueillie lors d'une discussion informelle avec le Président de la Commission de la fonction publique fédérale, M. Patrick Borbey, le 16 mars 2018.

direction maintenant, où autrement dit de la haute fonction publique fédérale, on observe un double-phénomène de variation de la représentativité. D'abord, pour les quatre groupes identifiés par la *Loi sur l'équité en matière d'emploi*, on se situe dans la même tendance qu'en France, avec une baisse de la représentativité, par rapport à l'ensemble des corps de la fonction publique. À l'exception des agents en situation de handicap, on observe une sous-représentation des femmes, des autochtones et des minorités visibles.

C. Les publics cibles de la représentation bureaucratique en Belgique

On recense cinq publics cibles dans la fonction publique fédérale belge: les femmes, les personnes en situation de handicap, les ressortissants nationaux issus de l'une des trois communautés nationales, les allochtones et finalement les ressortissants étrangers. Le statut d'allochtone est une invention du gouvernement pour appréhender la diversité ethnoculturelle sans déroger à l'interdiction constitutionnelle du recours aux statistiques ethniques. Le groupe cible allochtone comprend l'ensemble des ressortissants nationaux qui ne sont pas originaires de l'une des trois communautés nationales et qui ont donc une origine étrangère. Il convient de bien faire la différence entre le groupe cible des allochtones et le groupe cible des étrangers (Delpérée, 2006).

Pour les étrangers et les allochtones, on peut mentionner une motion déposée le 19 mai 2005 qui prévoit des mesures visant à pallier à leur manque de représentativité dans la fonction publique (Delpérée, 2006). Il est important de rappeler que la loi belge autorise les candidatures étrangères, sans condition de nationalité, y compris pour les emplois permanents. Cependant, certaines fonctions liées à l'exercice de prérogatives de puissance publique sont exclusivement réservées aux nationaux. La maîtrise de l'une des trois langues officielles demeure évidemment une condition nécessaire pour accéder à la fonction publique fédérale.

L'égalité entre les hommes et les femmes dans l'accès aux emplois publics est un principe posé par la Constitution belge. L'article 11 *bis* mentionne explicitement que « *les lois fédérales et fédérées favorisent leur égal accès aux mandats électifs et publics* ». Le premier alinéa de l'article 11 *bis* va jusqu'à légitimer le recours à la discrimination positive pour remédier aux écarts éventuels entre les hommes et les femmes dans la fonction publique. Longtemps réticente à pratiquer une politique des quotas pour assurer la parité, la Belgique a fini par adopter en 2012, un quota pour la haute fonction publique fédérale, imposant un minimum de 33% de femmes.

Pour les personnes en situation de handicap, l'Arrêté royal du 5 mars 2007 « *organisant le recrutement des personnes handicapées dans la fonction publique administrative fédérale* », fixe à 3% la part des postes des administrations publiques devant être réservés au public cible. On a là encore une véritable politique des quotas même si les données produites par le Service public fédéral pour l'année 2017 indiquent que les administrations fédérales sont globalement en dessous de ce seuil. Pour mettre au pas les administrations défailtantes, l'arrêté royal les contraint à consulter la liste des personnes handicapées lauréates pour tout recrutement et prévoit des mesures de renforcement des contrôles administratifs auprès des services qui ne parviendraient pas à respecter le quota fixé.

Enfin dans les faits, les ressortissants belges issus de l'une des trois communautés nationales sont mécaniquement un groupe cible en raison du modèle consociationnel en vigueur dans la fonction publique fédérale. Conformément aux dispositions de la *Constitution de 1994* et à celles de la *Loi sur l'emploi des langues en matière administrative* de 1966, la fonction publique fédérale belge est soumise à un principe de territorialité des emplois publics. Autrement dit, l'administration fédérale installée hors de Bruxelles demeure unilingue. Elle ne fonctionne qu'en français en Wallonie et seulement en néerlandais en Flandre. Pour les administrations fédérales établies à Bruxelles, les fonctionnaires doivent être bilingues et offrir des services dans les deux langues (Delpérée, 2006). De plus, le Service public fédéral met en oeuvre une stricte

parité entre francophones et néerlandophones dans la haute fonction publique à Bruxelles pour assurer un juste équilibre entre les communautés nationales (Turgeon et Gagnon, 2013).

Les données 2017 du Service public fédéral dressent pourtant un bilan plutôt mitigé de la représentativité de certains groupes cibles. On constate d'abord une baisse non négligeable de la part des travailleurs en situation de handicap mais aussi des travailleurs étrangers qui voient pourtant leur part démographique régulièrement augmenter (11% de la population résidente en 2017). Enfin, s'agissant des communautés nationales, les fonctionnaires germanophones occupent 0,3% des postes alors que le dernier recensement de la population a indiqué qu'ils représentent 0,67% de la population belge. Ils sont donc légèrement sous-représentés dans la fonction publique fédérale.

D. Synthèse de l'inventaire

Avant de revenir dans le deuxième section de ce chapitre sur la cohérence entre publics cibles et communauté politique, nous avons représenté en page suivante un tableau comparatif des groupes cibles de la bureaucratie représentative dans les trois États. Nous y avons répertorié les textes mis de l'avant par chaque gouvernement dans la reconnaissance de ces groupes cibles et l'élaboration de dispositifs particuliers visant à accroître leur présence au sein des administrations publiques.

Tableau 2: les publics cibles de la représentation bureaucratique et leur texte de référence

nota bene: X signifie absence

| Public cible | France | Canada | Belgique |
|------------------------------------|------------------------|---------------------------------------------|-------------------------------------------------------|
| Femmes | Loi du 12 mars 2012 | Loi sur l'équité en matière d'emploi (1995) | Article 11 <i>bis</i> de la Constitution |
| Personnes en situation de handicap | Loi du 10 juillet 1987 | Loi sur l'équité en matière d'emploi (1995) | Arrêté royal du 5 mars 2007 |
| Minorités visibles | X | Loi sur l'équité en matière d'emploi (1995) | X |
| Autochtones | X | Loi sur l'équité en matière d'emploi (1995) | X |
| Allochtones | X | X | Motion du 19 mai 2005 |
| Étrangers | X | X | Motion du 19 mai 2005 de la Chambre des représentants |
| Communautés nationales | X | X | Constitution de 1994 |

Section 2: l'approche par la représentation ethnoculturelle: un facteur de différenciation des trois modèles de bureaucratie représentative.

Nous avons décrit et utilisé la communauté politique dans le chapitre précédent comme référentiel identitaire pertinent qui rend non seulement compte du degré d'ouverture d'une société sur la diversité ethnoculturelle de ses propres ressortissants mais aussi de son degré d'ouverture à l'égard des ressortissants étrangers. Alors que la reconnaissance de la diversité ethnoculturelle passe par la promotion de mécanismes de valorisation et de représentation des minorités ethnoculturelles dont les individus ont en commun d'être issus d'une culture étrangère à celle de la majorité des ressortissants, nous avons caractérisé l'ouverture de la communauté politique aux ressortissants étrangers par l'octroi de droits politico-administratifs tels que l'accès à des postes permanents dans la fonction publique. Autrement dit et comme nous le montrons dans notre étude, ces deux propriétés (reconnaissance de la diversité ethnoculturelle et ouverture de la fonction publique aux ressortissants étrangers) sont des grilles de lecture intéressantes qui présentent le double intérêt d'aider à comprendre la fabrication des publics cibles de la représentation bureaucratique et plus généralement d'éclairer sur la richesse interprétative de la thèse de la bureaucratie représentative. Dans leur article sur les pratiques de représentation ethnique et linguistique dans la fonction publique fédérale au Canada et en Belgique, Turgeon et Gagnon précisent que les « *variations observées dans les mécanismes de représentation bureaucratique peuvent s'expliquer par les différences dans la configuration de deux variables: le discours sur les contours de la communauté politique et la façon dont elle a été canalisée à travers le processus d'élaboration des politiques de chaque pays* » (Turgeon et Gagnon, 2013, p. 407). Cette assertion est centrale dans notre étude et nous avons entre autres cherché à mettre en évidence la cohérence de la distribution des publics cibles de la représentation bureaucratique avec la structuration de la communauté politique.

Si nos observations croisées des publics cibles et de la communauté politique nous permettent de mettre en évidence une convergence entre la France, le Canada et la Belgique dans la désignation des femmes et des personnes en situation de handicap comme publics cibles de la représentation bureaucratique, elle nous permettent surtout de nous attarder sur les différenciations dans l'agencement des autres publics cibles et de répondre à trois questions connexes à l'interprétation du phénomène de la bureaucratie représentative: 1) pourquoi on note une absence de publics cibles en lien avec la représentation ethnoculturelle en France ? 2) Quelle différence d'utilisation de la représentation ethnoculturelle en Belgique et au Canada ? 3) Enfin, dans quelle mesure, les contours de la communauté politique influent-ils sur l'accès des ressortissants étrangers aux emplois publics ?

(1) Comme nous l'avons mis de l'avant, la principale différence d'approche de la communauté politique de la France par rapport au Canada et à la Belgique est la vision unitaire-assimilationniste de celle-ci qui rejette toute perspective de multiculturalisme. La France demeure l'archétype de l'État-nation qui correspond à « *une communauté politique partageant des valeurs identiques, une même histoire, une même culture. Ce dernier est un véritable agent d'institution de la nation. Il forme l'identité nationale par refoulement des identités « premières » (religieuses, régionales...) et par la diffusion d'une norme culturelle homogène, l'objectif étant de parvenir à la concordance entre unité politique et unité culturelle comme Gellner l'avait fort justement remarqué* » (Dieckhoff, 1999, p. 46). Conséquence de cette approche à la française de la communauté politique, « *les politiques publiques n'ont jamais pour destinataires, des catégories de population dont les membres seraient saisis à partir de leur « origine », ou définis par les traits ethno-raciaux* » (Calvès, 2004, p. 30). Cette dernière assertion suffit à justifier pourquoi on ne trouve que les femmes et les personnes en situation de handicap dans le cas français et aucun public cible en lien avec la représentation ethnoculturelle. En effet, la vision unitaire et égalitaire de la communauté politique encourage à lutter contre les inégalités individuelles dans une optique sociale or de

toute considération ethnoculturelle. Pourtant comme nous l'avons souligné, la France connaît d'importants problèmes en matière de représentation bureaucratique autrement que pour les femmes et les personnes en situation de handicap. Dans un Rapport du 12 juillet 2016, le Ministère de la fonction publique a pointé un constat important: les enfants descendants d'immigrés auraient en moyenne 8% de chances en moins d'occuper un emploi public que les natifs (Ministère de la fonction publique, 2016, p. 9). Malgré que cela aille à l'encontre de la vision française de la communauté politique, la reconnaissance d'un groupe cible « allochtone » comme en Belgique ou aux Pays-Bas constituerait en ce sens un moyen efficace pour remédier à une telle situation.

(2) En plus de reconnaître les femmes et les personnes en situation de handicap comme groupes cibles de la représentation bureaucratique, le Canada et la Belgique voient chacun à leur manière, leur communauté politique être façonnée par une approche multiculturelle où la représentation ethnoculturelle s'apparente à un moyen de lutte contre certaines formes d'inégalités dans l'accès aux emplois publics. Le Canada a identifié les autochtones et les minorités visibles comme des groupes pouvant faire l'objet de dispositions particulières. Malgré la prise en compte des autochtones, l'approche canadienne de la bureaucratie représentative, aussi influencée par le multiculturalisme, tranche avec l'approche belge. Cette dernière parvient à garantir au travers de ses publics cibles un équilibre entre sa réalité d'État multinational et sa dimension multiculturelle exprimée par le nombre important de ressortissants nationaux qui appartiennent à des communautés issues des vagues successives d'immigration. La reconnaissance des communautés nationales comme public cible en témoigne. À l'inverse les québécois ne figurent pas parmi les publics cibles de la représentation bureaucratique au Canada.

(3) Enfin s'agissant de l'association des étrangers aux emplois publics comme expression des « *discours sur les contours de la communauté politique* » (Turgeon et Gagnon, 2013, p. 407), la Belgique a la politique la plus aboutie des trois États en la

matière. Elle a reconnu ces derniers comme un public cible à part entière de la représentation bureaucratique et a récemment introduit des programmes de stages réservés aux candidats étrangers.

Conclusion du chapitre

En conclusion, nous pouvons affirmer qu'une forme de cohérence peut être valablement avancée entre la construction des publics cibles de la représentation bureaucratique et la structuration de la communauté politique. Dit autrement, les publics cibles semblent pouvoir trouver une explication dans la construction de la communauté politique dans laquelle on se trouve. Nous avons pu voir que si la France et le Canada et Belgique ont en commun certains groupes cibles, les différences entre les trois sont à relier à la représentation ethnoculturelle. Même si celle-ci est différemment exprimée au Canada et en Belgique, la France persévère dans sa non-reconnaissance au motif qu'elle serait contraire à sa vision de la communauté politique. Aussi, à travers l'exemple de la représentation ethnoculturelle, nous avons pu préciser l'hypothèse selon laquelle la communauté politique et ses contours influent sur la construction du modèle de bureaucratie représentative.

CHAPITRE 5: Conclusion générale

« On refuse d'admettre le fait-même de la diversité culturelle; on préfère rejeter hors de la culture, dans la nature, tout ce qui ne se conforme pas à la norme sous laquelle on vit ». Claude Lévi-Strauss. (2007). *Race et histoire*, Gallimard. Page 20.

| État | France | Belgique | Canada |
|-----------------------------------------------------------------------------------------------|----------------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------|
| Construction de la communauté politique | unitaire et assimilationniste | consociationnelle et multiculturelle | multiculturelle et libérale |
| Reconnaissance et expression de la diversité ethnoculturelle | NON | OUI | OUI |
| Accès des ressortissants étrangers à la plupart des emplois publics (sans condition de durée) | NON | OUI | OUI |
| Publics cibles de la représentation bureaucratique | 1) Femmes 2) Personnes en situation de handicap | 1) Femmes 2) Personnes en situation de handicap 3) Allochtones 4) Communautés nationales 5) Étrangers | 1) Femmes 2) Personnes en situation de handicap 3) Autochtones 4) Minorités visibles |

Tableau 3: tableau synthèse

Section 1 - résumé de l'argumentation

Dans leur volumineuse étude de 2015, Peters et al. formulent une proposition intéressante pour trouver un cadre transnational d'analyse à la représentation bureaucratique qui soit favorable à une déconstruction pluraliste de celle-ci. Saisir la construction de la représentativité bureaucratique par les trajectoires socio-politiques des États apparaît de plus en plus dans la littérature scientifique comme une voie prolifique pour étudier et comparer la réception de la thèse de la bureaucratie représentative. Nous avons donc cherché à contribuer à une telle préoccupation en reliant l'étude comparée des publics cibles de la représentation bureaucratique avec les différences d'appréciation de la notion de communauté politique selon les États. La France, le Canada et la Belgique se rejoignent à cet égard dans la volonté d'accroître la représentation bureaucratique de certains groupes cibles identifiés et qui font l'objet de mesures particulières dans l'accès aux emplois publics, déployées par les gouvernements.

Nous nous sommes pour cela employés à montrer que la lecture des publics cibles dans les trois modèles de bureaucratie représentative permettait de mettre de l'avant une démarcation d'interprétation de celle-ci. Bien que partageant certains publics cibles et donc certaines préoccupations, la France, le Canada et la Belgique se distinguent du point de vue de la représentation ethnoculturelle. Alors que la France, travaillée par une approche unitaire-assimilationniste de la communauté politique, rejette toute formulation d'une politique de diversité qui opérerait une distinction du point de vue de l'origine ou de l'appartenance ethnoculturelle des individus, la Belgique, pour refléter la diversité dans son administration fédérale, assure un équilibre entre ses trois communautés nationales historiques et ses communautés ethnoculturelles constituées sous les vagues successives d'immigration au fil du temps. Elle a pour cela mis de l'avant un public cible « allochtones » qui comprend les ressortissants nationaux d'origine étrangère (Jacobs et Rea, 2012) et qui garantit leur représentativité au niveau des administrations fédérales, comme l'indiquent par ailleurs les chiffres du Service public fédéral. Fait tout

à fait original et face à leur part importante dans la population active, elle a aussi fait des ressortissants étrangers (européens et extra-européens), un public cible à part entière de la représentation bureaucratique en adaptant des mesures spécifiques dans l'accès aux emplois publics. Le Canada pour sa part, depuis les années 1960 et la politique libérale du premier ministre Pierre Elliott Trudeau, s'est élané dans la promotion d'un multiculturalisme qui a largement contribué à façonner son modèle de représentation bureaucratique, aujourd'hui à l'oeuvre au niveau fédéral (Gagnon et al., 2006). Pour lutter contre les discriminations sur une base individuelle, le gouvernement canadien a identifié les autochtones et les minorités visibles comme des publics cibles de l'équité en matière d'emploi. Toutefois, et malgré que Turgeon et Gagnon (2013) ne soient pas parvenus tout à fait à la même conclusion, nous avons noté que la Belgique, à la différence du Canada, a réussi à se saisir du multiculturalisme en complément à une approche consociationnelle et non en réaction à la réalité multinationale objective de l'État.

Nous avons donc vu avec l'énoncé des publics cibles que la France, le Canada et la Belgique jouaient sur des interprétations différenciées de la bureaucratie représentative en se démarquant du point de vue de l'enjeu de la représentation ethnoculturelle, elle-même fortement dépendante de la vision de la communauté politique mise de l'avant par chaque État. Le résultat majeur de notre étude consiste donc à faire état d'un lien relationnel entre la délimitation de la communauté politique et la construction des publics cibles de la bureaucratie représentative.

Section 2 - contribution, limitation et future question de recherche

L'objet de notre étude a été de mettre en évidence un lien relationnel entre les publics cibles de la représentation bureaucratique et la structuration de la communauté politique afin de contribuer dans un cadre plus ambitieux, à appréhender la diversité des interprétations faites de la théorie de la bureaucratie représentative par les États. Si nous avons cherché à prétendre à un tel lien relationnel en notant la cohérence des publics cibles avec l'approche retenue de la communauté politique en France, au Canada et en Belgique, nous n'avons toutefois pas cherché à démontrer l'existence d'une relation causale quand bien même nous ayons pointé du doigt à plusieurs reprises une telle possibilité.

Le coeur de notre propos a donc consisté à vérifier cette cohérence de la distribution des publics cibles en France, au Canada et en Belgique avec certains traits caractéristiques de la communauté politique que nous avons préalablement identifié. La limitation majeure reprochable à notre contribution serait de dire que si elle vérifie cette cohérence, elle ne permet toutefois pas de conclure à un lien de causalité qui expliquerait comment la communauté politique influe concrètement sur la construction des publics cibles.

Aussi des recherches complémentaires pourraient être conduites pour répondre à la double question suivante: peut-on parler d'une construction des publics cibles de la bureaucratie représentative opérée par la communauté politique et si oui, comment les discours et les représentations de la communauté politique influent-elles concrètement sur les publics cibles ?

Une limite supplémentaire pourrait être formulée sur le fait que d'autres facteurs que la communauté politique pourraient contribuer à l'analyse des publics cibles. Nous n'avons par exemple pas mentionné le rôle fondamental des mobilisations collectives ni

celui des relais d'opinion que peuvent notamment constituer les syndicats de la fonction publique même si leur action respective peut là-encore être interprétée dans une certaine posture face à la communauté politique.

En résumé, interroger le lien entre communauté politique et public cible est ainsi plus aisé qu'il n'y paraît et ne relève pas nécessairement de l'évidence et ce pour plusieurs raisons : d'abord parce qu'il n'y a pas de communauté politique type et que chaque État présente des trajectoires singulières qui sont autant le produit de son histoire que des enjeux spécifiques qui le traversent. Ensuite parce que la désignation des publics cibles ou à l'inverse, leur non-désignation ne sont pas sans révéler des contradictions dans la construction du modèle de bureaucratie représentative comme nous l'avons vu pour le Canada qui, malgré sa caractéristique d'État objectivement multinational, ne reconnaît pas les francophones comme un public cible à part entière comme en Belgique. Finalement, parce que relier public cible et communauté politique nous permet de bien voir combien les enjeux de la représentation bureaucratique sont nombreux et comment ils sont tout autant chargés politiquement que socialement.

BIBLIOGRAPHIE

Aucoin, P. H. (1985). *Regional Responsiveness and the National Administrative State*, University of Toronto Press.

Bangura, Y. (2006). "Ethnic Inequalities in the Public Sector: A Comparative Analysis." *Development and Change*, 37(2): 299-328.

Bartels, Koen P. R. (2009). "The Disregard for Weber's Herrschaft" in *Administrative Theory & Praxis*, vol 31(4): 447-478.

Bataille, Ph., Guedj, J. et Autain, C. (2000). « Une forme méconnue de discrimination: les emplois fermés aux étrangers. »

Bozzo-Rey, M. (2015). « Démocratie représentative et bureaucratie démocratique : Mill et Bentham. » *Revue internationale de philosophie*, 272(2): 237-258.

Calvés, G. (2004). « Les politiques françaises de discrimination positive : trois spécificités » dans la revue *Pouvoirs*, vol 111(4): page 30.

Calvés, G. (2005). « Refléter la diversité de la population française : naissance et développement d'un objectif flou. » *Revue internationale des sciences sociales*, 183(1): 177-186.

Chevallier, J. (2011). « De l'administration démocratique à la démocratie administrative. » *Revue française d'administration publique*, 137 138(1): 217-227.

Choquet, S. (2015). *Identité nationale et multiculturalisme. Deux notions antagonistes ?* Paris, Classiques Garnier, 455 p.

Clinchamps, N. (2006). « L'administration de la Nouvelle-Calédonie en mal de représentativité. » *Revue française d'administration publique*, 118(2): 335-345.

Collet, B. (2006). « Pour l'étude des modes d'intégration: entre participation citoyenne et référence culturelles. » dans *Revue européenne des sciences sociales*, 44(1): 93-107.

Delpérée, F. (2006). « L'équilibre des recrutements dans la fonction publique Belge » dans la *Revue française d'administration publique*, 118(2): 307-319.

Dieckhoff, A. (1999). « De l'État-Nation à l'État multinational? » dans *Droits fondamentaux et citoyenneté*, page 46.

Dieckhoff, A. (2000). *La nation dans tous ses États. Les identités nationales en mouvement*. Paris, Flammarion, 354 p.

Direction générale de l'administration et de la fonction publique. (2017). *Fonction publique: chiffres-clés 2017*. Repéré à https://www.fonction-publique.gouv.fr/files/files/statistiques/chiffres_cles/pdf/Chiffres-Cles_Web2017.pdf

Dolan, J., & Rosenbloom, D. H. (2003). *Representative Bureaucracy: Classic Readings and Continuing Controversies* (Routledge).

Fichte, J. G. (1807-1808). *Discours à la nation allemande*. Paris, Imprimerie nationale, 1992.

Finch-Boyer, H. (2014). « Des Français comme les autres ? Distinctions raciales et citoyenneté sociale à La Réunion (1946-1963) » dans *Genèses*, 95(2): 95-119.

Gagnon, A.-G., Turgeon, L., & De Champlain, O. (2006). « La bureaucratie représentative au sein des états multinationaux. » *Revue française d'administration publique*, 118(2): 291-306.

Groeneveld, S., & Van de Walle, S. (2010). « Une théorie contingente en matière de bureaucratie représentative : pouvoir, égalité des chances et diversité. » *Revue Internationale des Sciences Administratives*, 76(2): 257-278.

Habermas, J. (2000). *Après l'État-nation. Une nouvelle constellation politique*. Éditions Fayard.

Jacobs, D et Rea, A. (2005). « Construction et importation des classements ethniques: Allochtones et immigrés aux Pays-Bas et en Belgique » dans *Revue européenne des migrations internationales*, 21(2): 35-59.

Jacobs, D et Rea, A. (2012) ““Allochthones” in the Netherlands and Belgium” in *International Migration*, 50(6): 42-57.

Kelly, R.M. (1998). “An inclusive democratic polity representative bureaucracies and the new public management” in *Public Administration Review*, 58(3): 201-208.

Kingsley, J. D. (1944). *Representative bureaucracy, an interpretation of the British civil service*.

Kernaghan, K. (1978). “Representative bureaucracy: the Canadian perspective” in *Canadian Public Administration*, 21(4): 489-512.

Koromyslova, N. (2011). *La communauté politique au-delà de l'unité: proposition à partir de Jacques Rancière, Giorgio Agamben et Jean-Luc Nancy*. Mémoire présenté à l'Université du Québec à Montréal.

Kübler, D., Kobelt, É., & Andrey, S. (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/Revue canadienne de science politique*, 44(4): 903-927.

Labelle, M., Couture, J et Remiggi, F. (2011). *La communauté politique en question. Regards croisés sur l'immigration, la citoyenneté, la diversité et le pouvoir*. Presses de L'Université du Québec.

Lascoumes, P. et L. Simard, 2011. « L'action publique au prisme de ses instruments », *Revue française de science politique*, 61(1), p. 5-22.

Lawford, K. (2016). "Locating Invisible Policies Health Canada's Evacuation Policy as a Case Study" in *Critical Studies in Gender, Culture and Social Justice*, 2(2): 147-160.

Lim, H-H. (2006). "Representative Bureaucracy: Rethinking Substantive Effects and Active Representation." in *Public Administration Review* 66: 193-204.

Maarhuis, P.L and A.G. Rud (2017). "Dewey, School violence and Aesthetic Response: Healing the Community Through Arts After Disaster" in *Handbook of Research on the Facilitation of Civic Engagement Through Community Art*: 237-266.

Mangset, M. (2016). « La variation des identités élitaires des Hauts fonctionnaires. Étude du rôle de l'enseignement supérieur en France, en Grande-Bretagne et en Norvège » dans *L'Année sociologique*, 66(1): 225-250.

McRae, K. D. (2007). "Toward language equality: four democracies compared." *International Journal of the Sociology of Language*, 187/188(1): 13-34.

Meier, K. J., Wrinkle, R. D., & Polinard, J. L. (1999). "Representative Bureaucracy and Distributional Equity: Addressing the Hard Question." *The Journal of Politics*, 61(4): 1025-1039.

Meier, K. J., & Hawes, D. P. (2006). « Le lien entre représentativité passive et active de l'administration. » *Revue française d'administration publique*, 118(2): 265-279.

Meier, K. J., and Morton, T. (2015). "Representative Bureaucracy in a Cross-national Context: Politics, Identity, Structure and Discretion" in *Politics of Representative Bureaucracy. Power, Legitimacy and Performance*: 94-112.

Ministère de la fonction publique. (2016). *Les discriminations dans l'accès à l'emploi public*. Repéré à https://www.fonction-publique.gouv.fr/files/files/Espace_Presse/girardin/Les_discriminations_dans_l_acces_a_l_emploi_public.pdf

Mosher, F. C. (1968). *Democracy and the Public Service* (Oxford University Press).

Noiriel, G. (1988). *Le creuset français*, Paris, Seuil.

Peters, B.G., Von Maravic, P. and Schroter, E. (2015). *Politics of Representative Bureaucracy. Power, Legitimacy and Performance*, Social And Political Science 2015.

Pitkin, H. F. (1967). *The Concept of Representation*. University of California Press.

Rancière, J. (2004). *Aux bords du politique*. Paris: Gallimard, 262 p.

Renan, F (1887). *Discours et conférences*. Paris: Calmann Lévy.

Rocher, F (1998). « Repenser le Québec dans un Canada multinational. Pour un modèle fonctionnel de la citoyenneté » dans *Globe* 1(1): 77-113.

Rokkan, S and Urwin, D. (1983). *Economy, Territory, Identity: Politics of West European Peripheries*. London: Sage.

Rosanvallon, P. (1981). *La crise de l'État-providence*. Seuil, 183 pages.

Savidan, P. (2009). « Multiculturalisme libéral et monoculturalisme pluriel » dans *Raisons politiques*, 35(3): 11-29.

Savoie, D. J. (1987). « La bureaucratie représentative: une perspective régionale. » *Canadian Journal of Political Science*, 20(4): 785-811.

Schnapper, D. (1994). *La communauté des citoyens. Sur l'idée moderne de nation*. Paris, Gallimard.

Schneider, A and Ingram, H. (1993). "Social Construction of Target Populations: Implications for Politics and Policy" in *American Political Science Review*, 87(2): 334-347.

Schneider, A and Ingram, H. (1997). *Policy Design for Democracy*. University Press of Kansas.

Schneider, A and Sidney, M. (2009). "What Is Next for Policy Design and Social Construction Theory?" in *Policy Studies Journal*, 37(1): 103-119.

Secrétariat du Conseil du Trésor. (2016). *Aperçu démographique de la fonction publique fédérale, 2015*. Repéré à <https://www.canada.ca/fr/secretariat-conseil-tresor/services/innovation/statistiques-ressources-humaines/aperçu-demographique-fonction-publique-federale-2015.html>

Service public fédéral. (2017). *Statistiques: fonction publique administrative fédérale*. Repéré à <https://infocenter.belgium.be/fr/statistiques/fonction-publique-administrative-federale/analyse-comparative/distribution>

Statistiques Canada. (2011). *Les peuples autochtones au Canada: Premières Nations, Métis et Inuits*. Repéré à <http://www12.statcan.gc.ca/nhs-enm/2011/as-sa/99-011-x/99-011-x2011001-fra.cfm>

Teney, C et Jacobs, D. (2007). « Le droit de vote des étrangers en Belgique: le cas de Bruxelles. » dans *Migrations et Société*, 114(6): 151-158.

Tönnies, F. (1887). *Gemeinschaft und Gesellschaft*.

Tummala, K.K. (1999). "Policy of preference: Lessons from India, The United States and South Africa" in *Public Administration Review*, 58(6).

Turgeon, L et Gagnon, A. (2013). "The representation of ethnic and linguistic groups in the federal civil service of Belgium and Canada" in *Canadian Public Administration*, 56(4): 565-583.

Turgeon, L., & Gagnon, A. (2013). "The Politics of Representative Bureaucracy in Multilingual States: A Comparison of Belgium, Canada and Switzerland." *Regional & Federal Studies*, 23(4): 407-425.

Vidu, S. (2000). "A Twenty-First-Century Reception for Diversity in the Public Sector: A Case Study." *Public Administration Review*, 60(5): 395-408.

Wadia, K et Allwood, G. (2011). "The Crisis of Multiculturalism in the UK" in *La communauté politique en question*: pp. 97-120.

Weber, M. (1919) *Le savant et le politique*. Paris : Union Générale d'Éditions (1963), 186 pages.

Weber, M. (1921). « La domination légale à direction administrative bureaucratique ». Texte originellement publié dans l'ouvrage *Économie et Société*, à titre posthume.

Wise, L. R. (2007). "Representative Bureaucracy". In *Handbook of Public Administration*: 223-233.

Wihl de Wenden, C. (2011). « Les questions de citoyenneté, de diversité et de nation en référence au récent débat sur l'identité nationale en France. » dans *La communauté politique en question*: pp. 325-342.

Zapata-Barrero, R. (2011). « La communauté politique en tant que fondement d'une théorie politique catalane de l'immigration. » dans *La communauté politique en question*: pp. 71-92.