La citoyenneté, l'inclusion et la diversité dans l'administration publique fédérale du Canada

Georges Tsaï
Collaborateur émérite, Centre canadien de gestion (2002)
présentement Directeur (Planning and Development) à l'University for Peace (UPEACE) en Costa Rica.

Les opinions émises dans cet article sont celles de l'auteur et ne reflètent pas nécessairement les vues du Centre canadien de gestion.

Une débauche d'initiatives gouvernementales

L'ensemble de l'appareil législatif et administratif mis en place par le gouvernement du Canada pour gérer le pluralisme de la société canadienne fait souvent l'envie d'observateurs étrangers, qui voient, dans ce qu'il est convenu d'appeler le « modèle canadien », une approche à la fois axée sur des principes moraux élevés et ancrée dans un pragmatisme de bon aloi.

Depuis la fin des années 60 et le début des années 70, le Canada a adopté, à un rythme accéléré, un nombre impressionnant de politiques et de mesures concrètes pour promouvoir et mettre en pratique les concepts d'inclusion et de diversité au sein de la société civile et des instances administratives fédérales.

C'est ainsi qu'on peut mentionner, pêle-mêle, la mise en œuvre d'une politique d'immigration neutre du point de vue racial, l'adoption de lois (langues officielles, multiculturalisme, droits de la personne, équité en emploi…), l'apparition d'organismes parlementaires chargés de surveiller la mise en œuvre de certaines de ces lois (Commissaire aux langues officielles, Commission des droits de la personne…), la création de Commissions royales d'enquête (bilinguisme et biculturalisme, situation de la femme, peuples autochtones…), la mise sur pied de groupes de travail (Groupe de travail sur une fonction publique inclusive, Groupe de travail sur la participation des minorités visibles dans la fonction publique fédérale…), et la mise en œuvre de programmes spécifiques avec d'importantes ressources financières et humaines à la clé comme autant de mesures visant, entre autres, à reconnaître et à valoriser certains aspects de la diversité de la population du Canada, et à s'assurer que cette diversité se reflète dans la composition et les modes de fonctionnement des institutions fédérales.

Il se trouve cependant des commentateurs plutôt sceptiques face à cette débauche d'initiatives gouvernementales adoptées pour défendre et pour promouvoir des droits nouveaux, qui reflètent l'évolution des valeurs collectives du pays, mais qui ne font pas nécessairement l'unanimité dans la population ni même au sein de la fonction publique fédérale. Ces critiques se méfient des réponses bureaucratico-rationnelles à des problèmes de société complexes qu'il vaudrait mieux, estiment-ils, laisser se régler d'eux-mêmes ou, du moins, régler sans intervention étatique trop intempestive. La critique, dans sa généralité, est injuste car, s'il est vrai que les interventions du gouvernement peuvent parfois sembler lourdes et même inefficaces compte tenu de l'ampleur des moyens investis, elles valent, au demeurant, mieux qu'une inaction qui risquerait de déboucher sur des tensions irréconciliables.

La question, au fond, se pose plus à propos de l'adéquation des moyens mis en place qu'à propos du bien-fondé d'une intervention gouvernementale.

Examinons, à cet égard, deux domaines dans lesquels le gouvernement du Canada a cherché à infléchir à la fois la composition et les comportements de l'administration : la participation des minorités visibles au sein des institutions fédérales et l'usage du français et de l'anglais comme langues officielles de travail dans ces mêmes institutions.

Où finit la diversité et où commence l'inclusion (et vice versa)

Les minorités visibles constituent une composante du programme fédéral d'équité en emploi qui vise, en outre, les Autochtones, les femmes, et les personnes handicapées et qui cherche à donner, à chacun de ces groupes, une représentation correspondant à des critères de participation équitable comme leur poids démographique ou leur disponibilité sur le marché du travail. Selon la Loi sur l'équité en matière d'emploi (1986), les employeurs sont tenus de recenser et d'éliminer les obstacles à l'emploi auxquels se heurtent les quatre groupes désignés. Les employeurs doivent s'attacher à la représentation de ces groupes dans leur effectif et, à cette fin, élaborer et mettre en œuvre un plan en consultation avec les représentants des employés. En outre, comme suite aux modifications à la loi adoptées en 1995, les employeurs peuvent faire l'objet d'une vérification de conformité.

Les efforts visant à augmenter le taux de représentation des minorités visibles dans la fonction publique fédérale se sont intensifiés au cours des dernières années sous l'impulsion, en particulier, des titulaires du poste de Greffier du Conseil Privé, du Secrétariat du Conseil du Trésor, de la Commission de la fonction publique et de la Commission des droits de la personne. Bien que la grande majorité des ministères et organismes fédéraux restent encore en deçà de leurs objectifs de représentativité, on peut constater une progression constante, et dans certains cas spectaculaire, vers la réalisation de ces objectifs[1].

Ce qui frappe, c'est que ces avancées se manifestent surtout en matière de recrutement et qu'elles sont plus timides en ce qui concerne les promotions et la capacité à maintenir les membres des minorités visibles dans la fonction publique après leur nomination. Bien que la question mérite de faire l'objet d'analyses plus fines, on peut émettre l'hypothèse que les efforts investis par l'administration publique fédérale pour une inclusion véritable des minorités visibles une fois l'étape du recrutement franchie n'ont pas été suffisamment robustes – ou alors qu'ils n'ont pas encore donné les résultats escomptés. Le taux relativement élevé de cessations d'emploi devrait inciter les organismes compétents à se pencher sur les structures et le climat d'accueil ainsi que sur les processus de promotions internes mis en place par les ministères et organismes qui sont en butte à ce problème.

Ce qui frappe, c'est que ces avancées se manifestent surtout en matière de recrutement et qu'elles sont plus timides en ce qui concerne les promotions et la capacité à maintenir les membres des minorités visibles dans la fonction publique après leur nomination.

Une piste qu'il vaudrait sans doute la peine d'explorer serait d'établir un dialogue approfondi et soutenu entre les employés qui font partie des minorités visibles (et, bien sûr, des autres groupes désignés) et leurs collègues. Cela permettrait peut-être de favoriser un appui proactif à ce programme qui irait au-delà d'une justification soit purement légaliste (c'est la loi, ce sont les règlements et les directives qui l'exigent…) soit de type utilitariste (la diversité nous permettra d'avoir des politiques qui reflètent la diversité de la population canadienne, notre diversité nous donne un avantage concurrentiel à l'ère de la mondialisation, ces politiques auront une plus grande légitimité, et nous aurions alors une meilleure gouvernance…), pour déboucher sur un modèle de conformité axé sur les valeurs : reconnaissance de l'Autre, respect, équité, recherche de la diversité comme valeur en soi… De telles conversations dialogiques pourraient aussi chercher à dissiper le flou sémantique qui entoure la juxtaposition même des termes « inclusion » et « diversité » qui, à certains égards, semblent contradictoires. Parlons-nous d'une inclusion prise dans ses acceptions premières, qui sont de nature scientifique, pour signifier une simple relation entre deux ensembles dont l'un est inclus dans l'autre? Ou avons-nous en tête un mariage, ou une symbiose, autre terme scientifique, qui renvoie à une association durable et réciproquement profitable entre deux organismes vivants?[2] Et quand nous utilisons le mot diversité, nous limitons-nous à une diversité purement statistique? Ou voulons-nous privilégier le second sens du mot qui met l'accent sur les notions de divergence, d'écart et d'opposition?

Il ne s'agit pas de faire du byzantinisme ni de couper les cheveux en quatre, mais bien d'avoir une idée claire du sens des mots que nous utilisons pour mobiliser une organisation de près de 200 000 personnes. Où s'arrête la diversité et où commence l'inclusion? La question est loin d'être oiseuse pour les fonctionnaires visibles (si je peux me permettre ce raccourci) qui hésitent à s'identifier comme tels dans le cadre des recensements effectués par les ministères pour essayer d'obtenir des statistiques aussi précises que possible sur cette catégorie d'employés. D'après les commentaires entendus lors de débats consacrés à cette question[3], les hésitations semblent découler de l'ambivalence que des membres des minorités visibles ressentent entre, d'une part, le désir de proclamer leur différence et, d'autre part, le souhait d'être considérés comme des fonctionnaires « normaux » et de ne pas faire l'objet d'une attention particulière.

Les initiatives du gouvernement donnent parfois l'impression d'être aux prises avec la même ambivalence. D'un côté, on invite les fonctionnaires à adopter la diversité comme valeur, de l'autre, on établit des profils de compétence communs pour les postes de gestionnaires. En caricaturant quelque peu, nous pourrions nous réveiller avec une fonction publique statistiquement très diversifiée mais aux comportements bokanovskifiés.[4]

Je donne ma langue au chat (ou à la majorité)

La question de l'utilisation du français et de l'anglais comme langues de travail dans les institutions fédérales présente une problématique différente.

La nouvelle Loi sur les langues officielles, adoptée en 1988, a donné une base législative claire à ce qui avait été, depuis les années 1970, une politique bien établie du gouvernement du Canada, à savoir que le français et l'anglais sont les langues de travail des institutions fédérales et que les agents de ces derniers ont le droit d'utiliser, à certaines conditions, l'une ou l'autre dans des régions désignées.

Le gouvernement a surtout utilisé deux piliers pour tenter de donner plein effet à ce droit. Premièrement, il s'est appuyé sur une autre disposition de la loi qui concerne la participation (c'est-à-dire, la présence) des Canadiens d'expression anglaise et d'expression française dans les institutions fédérales dont les effectifs doivent tendre à refléter la présence au Canada des deux collectivités de langue officielle, compte tenu d'un certain nombre de facteurs (il faut qu'il y ait présence avant qu'il y ait usage). En second lieu, le gouvernement a mis en place une batterie de mesures administratives (exigence linguistique des postes de cadres supérieurs dans les régions désignées, cours de langue,

règles encadrant le régime linguistique des communications internes, etc.), qui toutes visaient à encourager l'usage des deux langues à l'intérieur des institutions fédérales.

D'autres, et en particulier la Commissaire aux langues officielles, sont mieux placés pour évaluer le succès de ces approches, mais on permettra à un vieux routier de la fonction publique fédérale de formuler quelques brèves observations. Il ne fait aucun doute que du point de vue de la participation, les efforts faits au cours de ces quelque trente dernières années ont été couronnés de succès, à tel point qu'il faut maintenant, dans certains cas, faire attention de ne pas se retrouver avec un déséquilibre inversé, c'est-à-dire une sur-représentation prononcée des employés d'expression française. Des progrès ont été également accomplis en ce qui concerne l'usage des deux langues. Cela est observable et, s'il faut en croire les résultats globaux du récent sondage auprès des fonctionnaires fédéraux, respectivement 85% et 87% des répondants se sentent libres d'utiliser la langue officielle de leur choix durant les réunions de leurs unités de travail ou pour rédiger leurs textes[5]. Mais, ces chiffres sont sans doute trompeurs puisqu'ils comprennent les réponses de tous les fonctionnaires, dont la majorité travaille dans des régions considérées comme unilingues. Il faudra donc attendre des analyses plus pointues et la publication de ces mêmes résultats ventilés par région bilingue pour avoir une idée plus précise de la distance qui sépare encore la coupe des lèvres.

Bien sûr, nous avons affaire à une interaction extrêmement complexe et dynamique, façonnée par l'histoire, les schémas mentaux et les habitudes, mais il n'en reste pas moins intrigant qu'après une trentaine d'années de tentatives plus ou moins méritoires, cette question soit encore à l'ordre du jour. C'est ainsi que le Greffier du Conseil privé a identifié l'utilisation des deux langues dans les communications internes comme l'une des priorités stratégiques de la fonction publique du Canada pour 2002-2003 et que le Centre canadien de gestion a pris l'initiative de créer une Table ronde de recherche-action sur la même question. Les conclusions de cette Table ronde feront l'objet d'un rapport dont la publication est prévue pour le printemps 2003.

Les piétinements qu'on peut constater sur le terrain sont particulièrement flagrants dans les communications entre fonctionnaires. Ce problème a d'ailleurs été amplifié par les nouvelles technologies (téléconférences, vidéoconférences…) et l'accent mis sur le travail en équipe et les communications horizontales (groupes de travail comprenant des fonctionnaires travaillant dans des régions unilingues et bilingues, comités interministériels…). Un autre irritant pour les fonctionnaires d'expression française découle du recours, assez fréquent, à des consultants externes qui ne sont pas en mesure de les interviewer dans leur langue.

Ici encore, comme dans le cas de l'équité en emploi, il semblerait que la fonction publique fédérale pourrait améliorer sa performance en mettant l'accent sur des modèles de conformité qui aillent au-delà de la conformité légaliste (c'est la loi, etc.) et utilitariste (on est plus efficace quand on travaille dans sa première langue officielle, on a de meilleures chances de promotion si on apprend la langue de ses collègues…) – qui sont, certes, primordiales mais semble-t-il insuffisantes – pour chercher à établir des comportements linguistiques qui seraient axées sur des valeurs, identiques du reste à celles qui ont été évoquées plus haut pour la promotion de la diversité. À cet égard, il faut souligner le projet-pilote extrêmement prometteur de l'Agence canadienne des douanes et du revenu qui a établi un dialogue approfondi entre fonctionnaires d'expression anglaise et d'expression française pour favoriser des communications dans les deux langues entre son administration centrale et les régions bilingues.

D'un côté, on invite les fonctionnaires à adopter la diversité comme valeur, de l'autre, on établit des profils de compétence communs pour les postes de gestionnaires.

Conclusion

Que peut-on conclure de ces trop brèves et quelque peu éparses considérations? Tout d'abord que le gouvernement du Canada a entrepris avec sérieux les réformes administratives liées à une gestion progressiste de la diversité et des langues officielles. Ensuite, qu'il ne suffit pas de s'en tenir à des modèles de conformité légaliste ou utilitariste et qu'une compréhension réciproque des espoirs, intérêts, frustrations et craintes des majorités et minorités multiples concernées semble être primordiale si l'on veut solidement ancrer ces réformes dans des valeurs partagées. Enfin, que malgré les obstacles auxquels se buttent encore les initiatives du gouvernement fédéral, le Canada peut, à juste titre et avec fierté, accepter de jouer le rôle de modèle que les observateurs étrangers semblent vouloir lui assigner.

Milner text – references

[1] Published in 2002 by the University Press of New England, distributed in Canada by UBC Press.

[2] For many years the US National Election Survey has been asking respondents which party is more likely to favour a greater role for government in the economy, and which is more conservative. The average answering "Democrats" to the first is less than 30 percent, while just over 50 percent answer Republican on to the second.

[3] John Pammett and Lawrence Leduc. "Explaining the Turnout Decline in Canadian Federal Elections: A New Survey of Non-voters." Ottawa: Elections Canada, 2003.

[4] This approach taken here is contrasted with the prevailing current in the contemporary literature on declining civic participation, which revolves around the concept of social capital, as developed notably by Robert Putnam (Bowling Alone: The Collapse and Revival of American Community. New York: Simon and Schuster, 2000). When applied internationally, Putnam's conceptualization is not all that helpful in explaining differences in levels of voter turnout across countries. This is because, I argue, many of the kinds of activities associated with social capital by Putnam do not contribute to civic literacy and, hence, do not enhance political participation. Moreover, the promotion of civic literacy is also, to an important degree, influenced by a country's political institutions and the opportunities and incentives these provide for political actors to engage in the activities needed to nurture and sustain an informed polity, a dimension neglected in the "social capitalists" focus on civil society.

[5] Norway, Finland and Sweden subsidize daily newspapers that are not leaders in their markets. The subsidies traditionally account for 3 to 4 per cent of all newspaper revenues.

[6] This is one of many measures seeking to encourage reading. Also exemplary is that district public-health nurses, at the time of the first post-natal home visit, leave behind The Child's First Book, a compilation of rhymes and stories for children, to underscore that reading, like proper nutrition and hygiene, is vital to the development of a healthy child.

[7] For example, the ABF's fall 1999 program in Umeå (where I teach) offered the usual range of study circles in languages, computers, art, music, and nature appreciation, but also courses in organizing groups and co-operatives, in public speaking, writing and understanding media, as well as study circles on social and civil rights, the United Nations, war and peace, the future of democracy, feminism, various aspects of history, and important contemporary books.

[8] See "Literacy Skills for the Knowledge Society: Further Results from the International Adult Literacy Survey. (Paris: OECD, 1997); and Literacy in the Information Age: Final Report of the International Adult Literacy Survey. (Paris: OECD, 2000).

[9] See www.cmec.ca/pisa/2000/rapportcanada.fr.pdf.

[10] In another study, however, at least among first-year university students, the British outclass their North American and Canadian counterparts. On questions about past and present political leaders, the average percentage correct was 25 for both the U.S. and Canada; for Britain it was 42. In ranking foreign countries on the basis of population and GDP, it was 43, 45 and 72 respectively (Steven Holloway, "Through a Glass Darkly: Documenting Asymmetries in Neighbourly Knowledge," in the Bulletin of the Canadian Political Science Association, Spring 1995: 51-56.)

[11] http://geosurvey.nationalgeographic.com/geosurvey/download/RoperSurvey.pdf

[12] Paul Howe, "The Sources of Campaign Intemperance," Policy Options, January-February 2001.

[13] Paul Howe, "Where have all the Voters Gone. Inroads #12, Fall 2002. The 1956 Gallop surveys showed respondents a list of 10 prominent political figures, of which two were Canadian, and asked them to identify the country and position of each, as well as a list of Canada's ten provincial premiers and asked them to identify their province. The 2000 CES included an unprecedented number of knowledge items: the names of the leaders of the Liberals, PC, Alliance and NDP, the name of the federal finance minister, and the name of one's provincial premier.

[14] Nor are they any less distrustful of multinational corporations than older Canadians. In fact, they are less prone to see them as too powerful than all groups except those aged 28-37. (Brenda O'Neill, "Generational Patterns in the Political Opinions and Behaviour of Canadians: Separating the Wheat from the Chaff." Montreal: IRPP, 2001.)

[15] Voter Turnout from 1945 to 1997: A Global Report on Political Participation. Stockholm: IDEA 1997.

[16] In their study of New Zealand after its adoption of PR, Jeffrey Karp and Susan Banducci found that compared to supporters of large parties, supporters of small parties are more satisfied with the political process under PR ("The Impact of Proportional Representation on Turnout: Evidence from New Zealand," Australian Journal of Political Science, 33: 4, 1999.)

[17] See, for example, Arend Lijphart, Patterns of Democracy: Government Forms and Performances in Thirty-Six countries. New Haven: Yale University Press, 1999.

[18] Consider how States where the outcome is not in doubt are ignored in US elections. The Center for Voting and Democracy's statistical analysis of the 1994 elections for the House of Representatives, reports a clear correlation between margin of victory and voter participation, with a 13 percent difference in turnout between the 87 most contested and 54 most lopsided districts.

[19] "The National Journal … reports that … four of the nation's top eight media markets -- Boston, Dallas, New York City, and Washington, DC -- had a grand total of six presidential ads aired, while eight media markets in battleground states each aired more than 6,500 presidential ads." (November 22, 2000, electronic report of the Center for Voting and Democracy - www.fairvote.org.)

[20] See for example "The Civic Mission of Schools." Report from the Carnegie Corporation of New York and CIRCLE (University of Maryland), 2003

Voyer text – footnotes

[1] Woolcock, Michael and Deepa Narayan (2000). 'Social Capital: Implications for Development Theory, Research and Policy,' The World Bank Research Observer, 15(2): 225-249.

[2] Brigg, Xavier de Souze (1997). 'Social Capital and the cities : Advice to Change Agents'. National Civic Review. 86(2):111-117.

[3] OECD (2001), The Well-being of Nations: The role of Human and Social Capital, Paris.

[4] Woolcock, M. (1999), "Social Capital: The State of the Notion", paper presented at a multidisciplinary seminar on Social Capital: Global and Local Perspectives, Helsinki, April 15.

[5] Breton, Raymond. (1964) 'Institutional Completeness of Ethnic Communities and the Personal Relations of Immigrants,' The American Journal of Sociology, 70: 193-205.

[6] Abrams, P. and Bulmer, M. (1986), Neighbours, Cambridge University Press, Cambridge, United Kingdom.

[7] Isajiw, Wsevolod W. (1999), Understanding Diversity: Ethnicity and Race in the Canadian Context. Thompson Educational Publishing, Toronto.

[8] Die Zeit (2002). http://www.zeit.de/2002/46/Politik/200246_heitmeyer.html

[9] Clarkson, Adrienne (2003). A Vision of the Imagination, Address to the Canadian Club of Ottawa. http://www.gg.ca/media/speeches/archive-2003/20030129-e.asp.

[10] Portes, A. and Landolt (1996), "The downside to social capital". The American Prospect 26 (May-June): 18-21, 94.

[11] Social Capital Community Benchmark Survey: http://www.cfsv.org/communitysurvey/

[12] Rodrik, D. (1998), "Where Did All the Growth Go? External Shocks, Social Conflict and Growth Collapses", NBER Working Paper, No. 6350.

[13] Li, Peter S., (2003) Destination Canada : Immigration Debates and Issues, Oxford University Press.

Tsai text – références

[1] Voir, en particulier, L'équité en emploi dans la fonction publique fédérale 2000-2001, Secrétariat du Conseil du Trésor, 2002 [http://www.tbs-sct.gc.ca/report/empequi/2001/ee-01_f.html]

[2] Le Petit Robert, édition 1988.

[3] À l'occasion, entre autres, de la table ronde du Conseil national des minorités visibles, tenue à Ottawa le 25 novembre 2002.

[4] Allusion au procédé imaginé par Aldous Huxley dans son roman d'anticipation Le meilleur des mondes, qui permettait de produire des individus aux caractéristiques homogènes.

[5] Sondage auprès des fonctionnaires fédéraux 2002 – Voici ce que vous avez dit… Résultats pour l'ensemble de la fonction publique, Ottawa, Présidente du Conseil du Trésor, 2002 [http://www.survey-sondage.gc.ca]

Wilkinson and Hébert text – bibliography

Bourgeault, G., Gagnon, F., McAndrew, M., and Pagé, M. (2002). Recognition of Cultural and Religious Diversity in the Educational Systems of Liberal Democracies. In Y. Hébert (Ed.), Citizenship in Transformation in Canada. Toronto: University of Toronto Press, 81-92.

Cunningham, Frank. (2002). Theories of Democracy: A Critical Introduction. London & New York: Routledge.

Evans, D. Gräbler, H. and Pouwels, J. (Eds.) (1997) Human Rights and Values Education in Europe: Research in Educational Law, Curricula and Textbooks. Fillibach Verlag Freidburg im Breisgau: European Commission.

Desaulniers, Marie-Paule. (2000) École, valeurs et laïcité : vers de nouvelles approches du mieux vivre-ensemble. Éducation Canada, 40, 1 : 33-37, 43.

Galston, W. (1991). Liberal Purposes. Cambridge: Cambridge University Press.

Hemon, E. (1997) De l'éducation à la paix à l'éducation mondiale. Revue des sciences de l'éducation XXII, 1 : 77-90.

Kalberg, S. (1993). Cultural Foundations of Modern Citizenship. In B. S. Turner (Ed.), Citizenship and Social Theory. London: Sage Publications.

Kymlicka, W. (1995) Multicultural Citizenship: A Liberal Theory of Minority Rights. Oxford: Clarendon Press.

Lessard, C., Desroches, F., et Ferrer, C. (1997) Pour un monde démocratique: l'éducation dans une perspective planétaire. Revue des sciences de l'éducation XXII, 1 : 3-16.

Magsino, R. 2002. The Debate between Liberalism, Communitarianism, Republicanism and Critical Theory. In Y. Hébert (Ed.), Citizenship in Transformation: Issues in Education and Political Philosophy. Toronto: University of Toronto Press.

Marshall, T. H. (1998) Citizenship and Social Class. In Shafir Gershon (Ed.), The Citizenship Debates: A Reader. Minneapolis, MN: University of Minnesota Press.

Marzouk, A., Kabano, J., et Côté, P. (2000) Éducation à la citoyenneté à l'école : Guide pédagogique. Montréal: Les Éditions Logiques.

McAndrew, Marie, Marianne Jacquet et Coryse Ciceri. (1997). La prise en compte de