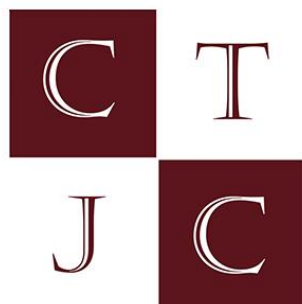


Cahiers Tocqueville des Jeunes Chercheurs

Varia



Marjolaine BÉDIAT
Camille DELPECH
Julien DORIS
Jérémy FILET
Samy MECHATTE
Sarah M. MUNOZ
Ebenezer D. NGAHNA MANGMADI
X. Hubert RIOUX OUMET
Camille ROELEN
Nolwenn ROUSVOAL
Dylan SWOLARSKI

Vol. 2, n°1 - avril 2020

Sous la direction de Thibaut Dauphin & Jeremy Elmerich

La diversité des trajectoires en matière de représentations bureaucratiques

Une comparaison de la France, du Canada et de la Belgique

Par Julien Doris

De la bureaucratie représentative aux représentations bureaucratiques

La bureaucratie, en tant qu'organisation légale-rationnelle de l'État¹, fait face à une vague sans cesse renouvelée de réformes néolibérales², voire néoconservatrices³. Le courant de la nouvelle gestion publique⁴ cristallise dans le secteur public, la transposition de certains axiomes et méthodes issus du privé⁵. Préoccupation éminemment libérale⁶ ou processus de rationalisation de l'action publique⁷, les politiques de diversité de l'administration publique sont sans contredit un enjeu faisant l'objet d'âpres discussions dans de nombreux États⁸. La question de la diversité des profils des fonctionnaires est centrale car elle opère sur deux paramètres fondamentaux.

D'abord, elle est indissociable de la question de la légitimité de l'action publique⁹ et de ses intermédiaires¹⁰. Cette légitimité, qu'elle soit politique ou administrative, comme l'a théorisé M. Weber¹¹, revêt des significations diverses pouvant varier selon le régime politico-juridique ou selon la temporalité de l'État. Une fonction publique est en principe régie par des dynamiques légales-

¹ WEBER Max, « La domination légale à direction administrative bureaucratique », Texte originellement publié dans l'ouvrage *Économie et Société*, à titre posthume, 1921, 18 p.

² ROSANVALLON Pierre, *La crise de l'État-providence*, Paris, Seuil, 1981, 183 p.

³ PIERSON Paul, *Dismantling the Welfare State? Reagan, Thatcher, and the Politics of Retrenchment*, New York, Cambridge University Press, 1994, 213 p.

⁴ ROUILLARD Christian, « Du cynisme au désabusement organisationnel : le nouveau management public en tant que facteur de confusion », *Choix*, Vol. 9, n°6, 2003, p. 21-40.

⁵ HOOD Christopher, « The "New Public Management" in the 1980's: variations on a theme », *Accounting, Organizations and Society*, Vol. 20, n°2-3, 1995, p. 93-109.

⁶ BARTELS Koen, « The Disregard for Weber's Herrschaft », *Administrative Theory and Praxis*, Vol. 31, n°4 2009, p. 447-478.

⁷ BEZES Philippe, « Le renouveau du contrôle des bureaucraties : L'impact du New Public Management », *Informations sociales*, Vol. 6, n°126, 2005, p. 26-37

⁸ SONI Vidu, « A Twenty-First-Century Reception for Diversity in the Public Sector: A Case Study », *Public Administration Review*, Vol. 5, n°60, 2000, p. 395-408.

⁹ KERNAGHAN Kenneth, « Representative bureaucracy: The Canadian perspective », *Canadian Public Administration*, Vol. 21, n°4, 1978, p. 489-512.

¹⁰ NAY Olivier & Andy SMITH, *Le gouvernement du compromis : courtiers généralistes dans l'action politique*, Paris, Economica, 2002, 237 p.

¹¹ WEBER Max, *Le savant et le politique*, Paris, Union Générale d'Éditions, 1963, 186 p.

rationnelles où les fonctionnaires sont censés accéder aux emplois publics sur la base d'un recrutement réglementé, objectif et impartial et mettant de l'avant les motivations et les aptitudes réelles des candidats¹². En substance, une fonction publique au service du bien commun qui ne refléterait pas la société toute entière peut-elle vraiment prétendre à représenter l'ensemble des classes et des groupes sociaux ? Plus que l'appareil bureaucratique en lui-même, c'est l'État qui essuie la thèse de la déconnexion de ses élites administratives¹³.

Ensuite, il est question d'efficacité et de performance de l'action administrative¹⁴. La représentativité des fonctionnaires étendue à l'ensemble des strates hiérarchiques, des emplois de formulation et de planification des politiques publiques aux emplois d'exécution ou dits de *Street Level Bureaucracy*¹⁵, permet d'assurer un *continuum* dans la représentation des intérêts et des préoccupations du plus grand nombre et d'ainsi assoir et une certaine efficacité dans la définition et la mise en œuvre des politiques publiques qui répondent réellement aux réalités de leurs destinataires¹⁶.

Le concept de bureaucratie représentative est apparu pour la première fois en 1944, dans un ouvrage de J. Donald Kingsley. Celui-ci dressait un « portrait » des fonctionnaires britanniques pendant la Seconde guerre mondiale, en dénonçant leur trop forte homogénéité socio-économique et en problématisant la sous-représentation des femmes dans l'ensemble des couches de l'appareil bureaucratique alors même que celles-ci avaient été appelées à remplacer massivement les hommes dans les usines. En écrivant que pour être démocratiquement légitimes, les administrations publiques doivent être « socialement représentatives »¹⁷, il a voulu mettre en garde sur certaines conséquences politiques, aujourd'hui bien à l'œuvre, et rappeler que la fonction publique devait avant tout agir en tant qu'outil d'émancipation de la société dans son entier. A sa suite, Frederick Mosher¹⁸ a repris le concept en cherchant à distinguer plusieurs formes de représentations bureaucratiques. Il a proposé les approches dites « passive » et « active », tirées des travaux de Pitkin¹⁹ et qui

¹² KOPEL Sandrine, « Les surdiplômés de la fonction publique », *Revue française de gestion*, Vol. 3, n°156, 2005, p. 17-34.

¹³ KERNAGHAN Kenneth, *op. cit.*, p. 489-512.

¹⁴ CALVÉS Gwénaële, « Refléter la diversité de la population française : naissance et développement d'un objectif flou », *Revue internationale des sciences sociales*, 2005, Vol. 1, n°183, p. 177-186.

¹⁵ LIPSKY Marc, *Street-Level Bureaucracy: Dilemmas of the Individual in Public Services*, New York, Russell Sage Foundation, 1980, 300 p.

¹⁶ MEIER Kenneth J., Robert D. WRINKLE & Jerry L. POLINARD, « Representative Bureaucracy and Distributional Equity: Addressing the Hard Question », *The Journal of Politics*, Vol. 61, n°4, 1999, p. 1025-1039.

¹⁷ KINGSLEY J. Donald, *Representative bureaucracy, an interpretation of the British Civil Service*, Yellow Springs, The Antioche Press, 1944, p. 305.

¹⁸ MOSHER Frederick C., *Democracy and the Public Service*, New York, Oxford University Press, 1968. Aux pages 11 et 12 notamment, l'auteur renseigne le concept de représentation sociologique et démographique.

¹⁹ PITKIN Hanna F., *The Concept of Representation*, Los Angeles, University of California Press, 1967, 332 p.

opposent à une définition statique, fondée sur l'observation des caractéristiques socio-culturelles des agents²⁰, une conception dynamique et transformationnelle²¹ visant à promouvoir la diversité des représentations des acteurs dans l'exercice bureaucratique²².

A – Argument, objectifs et question à l'étude

Les travaux sur la bureaucratie représentative²³ et plus largement sur la diversité dans les organisations publiques, occupent un pan important de la littérature en administration publique. Ils s'attachent à saisir l'importance de la fidélité de la démographie des fonctionnaires avec l'ensemble de la société sans pour autant offrir à l'analyse une comparaison internationale des destinataires et des dispositifs nationaux en matière de bureaucratie représentative qui plus est, dans des États qui présentent des trajectoires historiques, sociales et politiques variables. Ces singularités sont autant d'éléments pouvant contribuer à promouvoir et stabiliser différents référentiels²⁴ de mise en œuvre d'une même politique publique²⁵. Or, il est ici question de lien intrinsèque entre la désignation des destinataires de la politique de représentation bureaucratique dans un État et le référentiel de communauté politique promu par cet État et découlant de son histoire, de son identité, et *in fine*, de ses trajectoires singulières dont la démarche comparative ne saurait faire abstraction.

Nous pourrions définir la communauté politique dans les termes de Jacques Rancière en tant qu'expression de la délimitation de ceux « qui ont part et de ceux qui n'ont pas part »²⁶ à l'ensemble des fonctions politiques et administratives promues dans un espace juridico-étatique garant d'une certaine égalité dans l'application des droits de chacun. La notion de communauté politique est avant tout une alternative aux référentiels identitaires d'État, de nation ou encore de peuple²⁷ qui voyagent souvent mal dans un contexte transnational où il s'agit souvent de jongler entre différents niveaux ou groupes d'appartenance (minorités ethnoculturelles, groupes nationaux, communautés linguistiques, résidents ou encore citoyens) et qui font souvent abstraction de

²⁰ GROENEVELD Sandra & Steven VAN DE WALLE, « Une théorie contingente en matière de bureaucratie représentative : pouvoir, égalité des chances et diversité », *Revue Internationale des Sciences Administratives*, Vol. 76, n°2, 2010, p. 257-278.

²¹ MEIER Kenneth J. & Daniel HAWAS, « Le lien entre représentativité passive et active de l'administration », *Revue française d'administration publique*, Vol. 2, n°118, 2006, p. 265-279.

²² DOLAN Julie & David ROSENBLOOM, *Representative Bureaucracy: Classic Readings and Continuing Controversies*, Londres, Routledge, 2003, 232 p.

²³ WISE Lois R., « Representative Bureaucracy », *Handbook of Public Administration*, 2007, p. 223-233.

²⁴ MULLER Pierre, « Référentiel », *Dictionnaire des politiques publiques : 3e édition actualisée et augmentée*, Paris, Presses de Sciences Po, 2010, p. 555-562.

²⁵ HASSENTEUFEL Patrick, « De la comparaison internationale à la comparaison transnationale : Les déplacements de la construction d'objets comparatifs en matière de politiques publiques », *Revue française de science politique*, Vol. 55, n°1, 2005, p. 113-132.

²⁶ RANCIERE Jacques, *Aux bords du politique*, Paris, Gallimard, 2004, 262 p.

²⁷ SCHNAPPER Dominique, *La communauté des citoyens. Sur l'idée moderne de nation*, Paris, Gallimard, 1994, 228 p.

l'ethnos ou dit autrement, de l'appartenance de certains résidents non-citoyens à une autre communauté nationale dont ils détiennent toujours la citoyenneté. Pourtant, la réalité semble de nos jours démontrer que le critère de citoyenneté est trop restrictif pour l'analyse des politiques publiques et que, de plus en plus, la libéralisation des cadres d'action publique engendre des mises en œuvre supranationales²⁸ voire transnationales²⁹. C'est particulièrement valable pour l'accès à certaines positions publiques ou administratives qui ne sont pas nécessairement assujetties à la détention d'une citoyenneté en particulier et qui peuvent être occupées sur la base de l'appartenance à un espace politique plus large comme par exemple l'Union européenne.

Cet argument majeur selon lequel la lecture de la communauté politique d'un État peut éclairer l'interprétation faite de la représentation bureaucratique via la désignation de ses destinataires vise, plus largement, à défendre une vision interprétativiste et comparative en matière de bureaucratie représentative. Comme nous le montrerons dans les prochaines sections, si la France, le Canada et la Belgique ont en commun de poursuivre des objectifs très similaires sur le plan des représentations bureaucratiques, par l'identification de certains destinataires et par la mise en place de programmes assez semblables pour réglementer l'accès à la fonction publique, ils n'ont pour autant pas la même appréciation de l'étendue des représentations bureaucratiques et adaptent celles-ci à leur modèle de communauté politique et à leurs valeurs respectives. Aussi, cet article vise à documenter et répondre à trois questions bien spécifiques : pourquoi la France, dans sa vision des politiques d'équité en emploi, ne reconnaît-elle aucun destinataire sur la base de son appartenance ethnoculturelle ? Dans quelle mesure le Canada et la Belgique utilisent-ils différemment la représentation ethnoculturelle et le concept de « minorité visible » ? Et finalement, dans quelle mesure les contours de la communauté politique influent-ils sur l'accès des ressortissants étrangers aux emplois publics permanents ?

En somme, nous allons voir en quoi l'analyse des trajectoires des États, du point de vue de la structuration de la communauté politique, peut être reliée à la distribution des publics cibles au niveau des administrations publiques et constituer dans une perspective comparée, une explication éventuelle à la pluralité de mises en œuvre des politiques de bureaucratie représentative.

Il importe de préciser ici qu'une telle comparaison est avant tout motivée par une préoccupation non-négligeable dans la recherche en politiques publiques : comment une politique « lambda » (ici l'équité en emploi et la représentation bureaucratique) est-elle appliquée dans des espaces politiques ou

²⁸ ZAPATA-BARRERO Ricard, « La communauté politique en tant que fondement d'une théorie politique catalane de l'immigration », dans LABELLE Micheline, Jocelyne COUTURE & Frank W. REMIGGI (dir.), *La communauté politique en question*, Québec, Presses de l'Université du Québec, 2011, p. 71-92.

²⁹ KOROMYSLOVA Nadejda, *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, 2011, 118 p.

sociaux différents ? En quoi la lecture de différents référentiels de communautés politiques peut-elle éclairer sur une mise en œuvre différenciée d'une même politique publique dans différents espaces ? Aussi, la comparaison portera moins sur la mise en œuvre à proprement parlé de la politique que sur la détermination de différents référentiels dans la conception de la politique des représentations bureaucratiques. Parce qu'aucune comparaison internationale n'est faisable sans recul historique³⁰, partir des référentiels de politiques publiques, ou disons-le, du poids des idées et des constructions étatiques, aide à comprendre la mise en œuvre d'une politique publique à l'échelle de différents contextes nationaux.

B – Objet de la comparaison, méthodologie et progression de l'argumentation

Dans leur importante monographie sur les politiques de la bureaucratie représentative, Peters, Von Maravić et Schröter³¹ justifient la nécessité d'une perspective comparative et transnationale afin de mieux saisir le lien entre société et représentation bureaucratique³². Le présent article développe et défend un cadre d'analyse comparatiste et socioconstructiviste fondé sur une étude de cas multiple³³ de la France, du Canada et de Belgique à partir de sources essentiellement documentaires (littérature académique et gouvernementale). Le choix de ces trois États se justifie pour trois raisons majeures.

La première est d'ordre conceptuel et porte sur l'univers de la comparaison que nous suivons dans cet article. Dans les trois systèmes étatiques, la bureaucratie représentative est objectivement une politique publique, votée par les parlements et financée sur des deniers publics. En France, en Belgique et au Canada, des groupes cibles ont été identifiés par le législateur. Ce dernier a reconnu la nécessité de développer des mesures spécifiques à l'endroit de certaines propriétés individuelles objectives, dans le but de lutter contre les discriminations à l'embauche et d'accroître ainsi l'égalité d'accès à la fonction publique. Les destinataires de la politique ont, lors de leur inscription à un concours ou un recrutement contractuel, la possibilité de se signaler comme « répondant » aux programmes définis. Ces programmes sont appliqués en France, au Canada et en Belgique par l'ensemble des employeurs publics de l'État

³⁰ LABIT Anne & Jens THOEMMES, « 20 ans de comparaison France-Allemagne : de l'effet sociétal à l'analyse de l'articulation des régulations globales et locales », dans LALLEMENT Michel & Jan SPURK (dir.), *Stratégies de la comparaison internationale*, Paris, Éditions du CNRS, 2003, p. 23-38.

³¹ PETERS B. Guy, Patrick VON MARAVIĆ & Eckhard SCHRÖTER (dir.), *Politics of Representative Bureaucracy. Power, Legitimacy and Performance*, Cheltenham, Edward Elgar Publishing, 2015, 224 p.

³² MEIER Kenneth J. & Tabitha S. M. MORTON, « Representative Bureaucracy in a cross-national Context: Politics, Identity, Structure and Discretion », dans PETERS, B. Guy et al., *op. cit.*, p. 94-112.

³³ STEWART Jenny, « Multiple-case Study Methods in Governance-related Research », *Public Management Review*, Vol. 4, n°1, 2012, p. 67-82 ; LIEBERSON Stanley, « Small N's and big conclusions: an examination of reasoning in comparative studies based on a small number of cases », *Social Forces*, Vol. 70, n°2, 1992, p. 105-118.

central, de manière incitative ou de façon contrainte. Dans la mise en œuvre, les différentes organisations gouvernementales doivent rendre des comptes sur la progression des groupes cibles parmi leurs effectifs. Des sanctions peuvent intervenir dans les trois juridictions si une administration persiste dans la non-exécution des procédures prescrites en matière de représentations bureaucratiques. Dans chacun des trois États, des observateurs institutionnels (Service public fédéral en Belgique, Secrétariat du Conseil du trésor au Canada et Direction générale de l'administration et de la fonction publique en France) rapportent l'action et les résultats pour les différents programmes. La deuxième raison a trait à la faisabilité de notre démarche comparative. Pour chacun de ces trois États, il existe des données primaires provenant des gouvernements ainsi que des articles scientifiques qui abordent le concept de bureaucratie représentative et sa mise en œuvre. Enfin, une lecture comparative d'une même politique, déployée dans une diversité de contextes étatiques qui constituent autant de référentiels de communautés politiques que de constructions différenciées de l'État, va venir justifier l'idée de trajectoires nationales en matière de politiques publiques et plus spécifiquement ici, d'expérience de bureaucratie représentative. Partir du référentiel de politique publique³⁴ pour analyser les trajectoires nationales des politiques de représentations bureaucratiques suffit à résumer la démarche comparative poursuivie dans cette recherche. Celle-ci insiste sur le fait que la comparaison de la France, du Canada et la Belgique en la matière est valable car elle repose sur un nombre important de mécanismes communs que nous avons énumérés plus haut. Toutefois, l'importance des trajectoires spécifiques de la mise en œuvre gagnerait à intégrer l'analyse. Cette diversité des trajectoires au regard de la politique publique se caractérise par des différences en matière de référentiels de communauté politique, conduisant à des variations nationales dans l'appréciation de l'étendue des représentations bureaucratiques.

L'article se décline comme suit. Après avoir dans une première section réalisé un survol de quelques éléments de lecture de la communauté politique en France, au Canada et en Belgique, nous nous attarderons sur la désignation des destinataires de l'équité en emploi dans les trois secteurs publics, en prêtant attention aux données statistiques produites pour rendre compte des progrès de représentation. Dans une troisième et dernière section de discussion, nous soulignerons les implications de cette comparaison pour l'état de la recherche sur les représentations bureaucratiques.

C – Une contribution à la recherche comparée en administration publique

Cette comparaison fait apparaître une diversité d'interprétations du concept de bureaucratie représentative selon le modèle de communauté politique des États. Le résultat majeur est dès lors de montrer la cohérence entre la délimitation de la communauté politique et la construction des publics cibles des représentations bureaucratiques. Interroger le lien entre communauté politique et public cible est

³⁴ MULLER Pierre, *op. cit.*, p. 555-562.

plus complexe qu'il y paraît 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-désignation³⁵ ne sont pas sans révéler des contradictions dans la construction du modèle de bureaucratie représentative. Finalement, parce que relier destinataires des politiques d'équité en emploi et communauté politique nous permet de bien observer combien les enjeux de la représentation bureaucratique sont nombreux et comment ils sont chargés tout autant politiquement que socialement.

I – Des représentations de la communauté politique aux représentations bureaucratiques

Cette présente section tend à refléter une différence de cadrage d'un même type de politique publique sous différents contextes nationaux. La France se démarque du Canada et de la Belgique par son caractère unitaire, et par sa profonde réserve quant à une promotion de la diversité qui opérerait formellement sur une quelconque dynamique ethnoculturelle. À l'inverse, s'il reconnaît et promeut la diversité ethnoculturelle par la politique de multiculturalisme, le Canada préfère miser sur une approche individuelle de l'équité en emploi plutôt que multinationale qui impliquerait une répétition constante du caractère national et distinct du Québec. Finalement et tout en incorporant le multiculturalisme aux représentations bureaucratiques, la Belgique consacre un principe de stricte représentation de ses communautés régionales dans sa fonction publique fédérale. Pour chacun des trois États, nous allons tenter de présenter certaines trajectoires de la communauté politique sans pour autant les rendre intangibles. Contrairement à ce que la définition de communauté politique peut laisser entendre, notre propos n'est pas d'essentialiser ou de réduire la notion de communauté politique à l'occupation de positions politiques ou administratives au sein de l'État mais bien de l'incarner et de la prolonger à travers elles.

A – En France, un principe d'unité qui s'accorde mal avec la promotion active d'une diversité ethnoculturelle et d'un accès aux emplois publics en dehors du critère de citoyenneté

Des trois États comparés, la France demeure l'exemple archétypique de l'État-nation unitaire³⁶ qui conditionne l'accès à la fonction publique à la détention de la citoyenneté. En vérité, le modèle de communauté politique poursuivi en France se fonde sur le rejet de toute approche basée sur la reconnaissance de particularismes identitaires, qu'il s'agisse de courants régionalistes ou de

³⁵ DYE Thomas R., *Understanding Public Policy*, Englewood Cliffs, Prentice-Hall, 1972, 305 p.

³⁶ GAGNON Alain-G., Luc TURGEON & Olivier DE CHAMPLAIN, « La bureaucratie représentative au sein des états multinationaux », *Revue française d'administration publique*, Vol. 2, n°118, 2006, p. 291-306.

communautés ethnoculturelles ou encore linguistiques. Habermas note que la caractéristique même de l'État-nation est de promouvoir une homogénéité culturelle et identitaire par effet de refoulement de tout sentiment d'appartenance concurrentiel à l'État³⁷.

En mettant de l'avant un principe d'unité hérité de la Révolution de 1789, la communauté politique française ne peut formellement consacrer de sentiment d'appartenance à une minorité ethnique et encore moins, à une minorité nationale. Pourtant, sous l'époque coloniale, des distinctions « raciales » entre métropolitains et populations natives des colonies et des territoires ultra-marins étaient opérées. Le phénomène postcolonial de la départementalisation en outre-mer, s'il a parachevé le modèle unitaire en mettant fin aux « représentations racialisées de l'altérité » qui prédominaient jusqu'alors³⁸ n'a pour autant réussi à s'attaquer aux profondes inégalités héritées de la colonisation. Nicolas Clinchamps³⁹ s'est penché sur l'état des représentations bureaucratiques en Nouvelle-Calédonie. Territoire d'outre-mer intéressant à l'étude, la Nouvelle-Calédonie l'est 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 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, jusqu'à ce que le territoire soit éventuellement reconnu indépendant suivant un référendum d'autodétermination. Dans la fonction publique d'État implantée localement, le problème de la représentativité de la population native est considérable. En 2006, deux-tiers des fonctionnaires étaient détachés de la Métropole⁴⁰. Cette donnée statistique révèle certaines difficultés majeures : d'abord que la part des fonctionnaires métropolitains pèse bien plus que la part de la population métropolitaine installée sur le territoire néo-calédonien. Ensuite que le niveau des ressources humaines des populations locales semble insatisfaisant aux besoins de l'État. Ces phénomènes de distorsion se voient d'autant plus renforcés à mesure que l'on s'élève dans la hiérarchie bureaucratique.

Cet exemple nous montre donc bien les limites de la vision de la bureaucratie représentative à la française qui, au motif de ne vouloir opérer aucune discrimination (même positive) entre métropolitains et citoyens d'outre-mer, ne semble guère se préoccuper du creuset dans la représentation bureaucratique des populations originaires des territoires ultra-marins au sein de la fonction publique d'État. Cette limite dans l'accès à la fonction publique apparaît ainsi comme un sérieux problème imputable à la vision française de la

³⁷ On trouve cette référence à Jürgen Habermas dans l'article renseigné ci-dessus. Elle est extraite du livre *Après l'État-nation. Une nouvelle constellation politique*, Paris, Éditions Fayard, 2000, 162 p.

³⁸ FINCH-BOYER Héloïse, « Des Français comme les autres ? Distinctions raciales et citoyenneté sociale à La Réunion (1946-1963) », *Genèses*, Vol. 2, n°95, 2014, p. 96.

³⁹ CLINCHAMPS Nicolas, « L'administration de la Nouvelle-Calédonie en mal de représentativité », *Revue française d'administration publique*, Vol. 2, n°118, 2006, p. 335-345.

⁴⁰ *Ibid.*, p. 337.

communauté politique, qui se trouve d'autant plus renforcé quand on ajoute à cette première difficulté la dualité entre nationaux et résidents dans la possibilité d'accès aux emplois publics.

La France, dans la délimitation de l'accès aux emplois publics, 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. 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 carences existent puisqu'une grande partie des emplois publics (par voie de concours) 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 puisque ces derniers peuvent occuper des postes permanents sur concours et être titularisés dans la fonction publique nationale. Pour être fonctionnaire au sens strict du terme, il faut donc être citoyen français ou bien 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'insertion de la citoyenneté européenne à la communauté politique française. 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, à tel point que de réelles discriminations opèrent à l'embauche sur la base de l'appartenance nationale⁴¹ 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 avons donc noté que la communauté politique en France apparaît intrinsèquement liée à construction unitaire de l'État-nation. Dans les faits, l'accès aux emplois publics permanents est indissociable de la détention de la citoyenneté française ou européenne. Cette construction unitaire de la communauté politique délimitée par la citoyenneté est véhiculée dans une perspective universaliste, incompatible avec la reconnaissance de particularismes régionaux ou de tout caractère multiculturel de l'État qui, comme au Canada, viserait à promouvoir un droit actif des minorités visibles ainsi que des droits pour les résidents permanents dans l'accès à des positions durables dans la fonction publique. Du point de vue de sa délimitation dans l'accès aux emplois publics permanents, la communauté politique apparaît ainsi relativement fermée aux ressortissants étrangers avec une exception pour les ressortissants européens

⁴¹ BATAILLE Philippe, Jérôme GUEDJ et Clémentine AUTAIN, « Une forme méconnue de discrimination : les emplois fermés aux étrangers », 2000. Consulté [en ligne] sur : https://www.vie-publique.fr/documents-vp/ged_emploireserves.pdf

qui peuvent être titularisés dans la fonction publique et bénéficier du statut de fonctionnaire.

B – Au Canada, un multiculturalisme qui opère sur la défense des minorités ethnoculturelles et sur l'accès des résidents permanents aux emplois publics.

Dans leur article précité de 2006 sur la bureaucratie représentative dans les États multinationaux, Alain-G. Gagnon, Luc Turgeon et Olivier de Champlain reprennent les travaux de Stein Rokkan et de Derek Urwin⁴² en distinguant l'État fédéral communautaire de l'État fédéral libéral. Alors que le premier (dont la Belgique se rapproche) mise sur une approche moins individualisée de la communauté politique, en cherchant à privilégier et refléter la diversité des communautés régionales au sein des institutions centrales, l'État fédéral libéral quant à lui, s'il accepte une construction multinationale de la représentation au niveau régional, en rejette son expression au niveau des institutions fédérales au profit d'une vision libérale qui consacre la primauté de l'individu sur toute identité communautaire.

En nous appuyant sur les travaux réalisés sur le sujet, nous allons succinctement voir dans cette section que le Canada, malgré son caractère sociologique multinational, a depuis l'avènement de Pierre Elliott Trudeau comme premier ministre emprunté la voie d'un multiculturalisme libéral visant à renforcer le sentiment d'appartenance canadien tout en contournant l'expression de la dualité nationale, pourtant à l'origine du fédéralisme constitutionnel de 1867⁴³. Ce multiculturalisme libéral promu et poursuivi par le gouvernement fédéral est, en soi, une caractéristique objective de la communauté politique nationale. Il fonde et consacre la diversité ethnoculturelle dans une perspective individuelle en brouillant la nature multinationale du Canada. Ce brouillage peut s'envisager dans le traitement homogénéisé des communautés nationales fondatrices avec les différentes communautés ethnoculturelles issues de l'immigration. Nous verrons aussi que la portée de la délimitation de la communauté politique peut s'apprécier plus largement avec l'ouverture de la fonction publique aux résidents permanents qui ne détiennent pas encore la citoyenneté canadienne.

D'abord donc, le trait majeur de la communauté politique canadienne réside dans la possibilité d'une dualité d'appartenances, contrairement au cas français. La politique du multiculturalisme, par son ouverture sur la diversité ethnoculturelle, promeut la possibilité de se considérer simultanément canadien et membre d'une communauté ethnoculturelle ou d'une autre nation. Aussi l'enchâssement de l'appartenance communautaire dans l'appartenance nationale et la promotion du droit des minorités ethnoculturelles sont des caractéristiques

⁴² ROKKAN Stein & Derek D. URWIN, *Economy, Territory, Identity. Politics of West European Peripheries*, Londres, Sage, 1983, 218 p.

⁴³ GAGNON Alain-G., Luc TURGEON & Olivier DE CHAMPLAIN, *op. cit.*, p. 297.

qui consacrent le multiculturalisme libéral canadien⁴⁴. La différence d'approche de la communauté politique au Canada tranche, de fait, avec l'approche française qui, dans sa conception unitaire et universaliste de la citoyenneté, rejette la reconnaissance de différences au plan ethnoculturel et plus largement, l'affirmation d'un droit des minorités visibles. Si, en France comme au Canada, la reconnaissance d'une relation directe entre l'État et le citoyen est le vecteur principal de la communauté politique, force est de constater qu'elle ne s'opère pas dans les deux cas de façon similaire. Alors que le Canada promeut les différences ethnoculturelles dans l'accès à la fonction publique fédérale, la France s'y refuse au motif que cela irait à l'encontre de son idéal républicain universaliste. 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 réalisée pour l'ensemble des minorités visibles⁴⁵. La *Loi sur le multiculturalisme* de 1988 énonce très clairement en son article 3(1) la définition canadienne de la communauté politique :

- La politique du gouvernement fédéral en matière de multiculturalisme consiste :
- 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 ;
 - 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 ;
 - 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.

Ce multiculturalisme 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 »⁴⁶. Plus encore, une telle construction de la communauté politique nationale autour du multiculturalisme aurait constitué un moyen des plus habiles pour dénier la dimension multinationale du Canada et pour lutter contre le nationalisme québécois. Malgré l'adoption d'une motion à la Chambre des communes en 2006 qui reconnaît le Québec comme une « nation au sein d'un Canada uni » selon les termes du texte adopté, et la politique récente de réconciliation menée à l'égard des Premières

⁴⁴ SAVIDAN Patrick, « Multiculturalisme libéral et monoculturalisme pluriel ». *Raisons politiques*, Vol. 3, n°35, 2009, p. 11-29.

⁴⁵ WIHTOL DE WENDEN Catherine, « Les questions de citoyenneté, de diversité et de nation en référence au récent débat sur l'identité nationale en France », dans LABELLE Micheline, Jocelyne COUTURE & Frank W. REMIGGI (dir.), *op. cit.*, p. 337.

⁴⁶ GAGNON Alain-G., Luc TURGEON & Olivier DE CHAMPLAIN., *loc. cit.*

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 gouvernement fédéral d'établir une relation directe avec les citoyens en reconnaissant le caractère multiculturel du Canada et en voulant créer un sentiment d'appartenance nationale, en réaction au nationalisme québécois⁴⁷.

Aussi, bien qu'étant un État sociologiquement multinational, le constat du déclin progressif de l'approche biculturelle serait largement imputable à la politique du multiculturalisme qui aurait eu pour effet de repenser la communauté politique canadienne sur des bases peu favorables à la reconnaissance du Québec ou des Premières Nations comme des 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 fédéral⁴⁸.

Du point de vue descriptif, la communauté politique canadienne semble donc fortement travaillée par cette incompatibilité qui apparaît entre le multiculturalisme et la nature multinationale de l'État fédéral⁴⁹. Malgré la place accordée à la représentation ethnoculturelle au Canada, le critère de la citoyenneté demeure-il aussi, comme dans le cas français, la règle pour l'accès aux emplois publics ?

La délimitation dans l'accès aux emplois publics au Canada ne se restreint pas au critère de la citoyenneté. En effet, 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. À 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*.

Il convenait ainsi dans cette seconde section de relever la complexité de lecture de la communauté politique canadienne en raison de sa caractéristique sociologique d'État multinational et de son ouverture à la diversité ethnoculturelle sur une base individuelle, quitte à brouiller la ligne de démarcation entre l'appartenance à une nation fondatrice et l'appartenance à une communauté ethnoculturelle issue de l'immigration. Cet apparent

⁴⁷ *Idem*.

⁴⁸ ROCHER François, « Repenser le Québec dans un Canada multinational. Pour un modèle fonctionnel de la citoyenneté », *Globe*, Vol. 1, n°1, 1998, p. 77-113.

⁴⁹ CHOQUET Sabine, *Identité nationale et multiculturalisme. Deux notions antagonistes ?* Paris, Classiques Garnier, 2015, 455 p.

contournement de la réalité multinationale par la promotion d'un multiculturalisme politique s'avère finalement une stratégie de maintien de l'unité nationale visant à forger un fort sentiment national d'appartenance tout en rejetant le nationalisme québécois. Nous allons à présent nous tourner vers la Belgique qui se rapproche du Canada pour sa promotion de la diversité ethnoculturelle et pour sa reconnaissance d'un multiculturalisme résultant de longues mobilisations politiques, mais qui s'en éloigne aussi dans le traitement consociationnel de la représentation de ses communautés régionales au niveau fédéral.

C – La Belgique, un modèle d'équilibre dans les représentations bureaucratiques ? Entre ouverture à la diversité ethnoculturelle et accès des résidents permanents aux emplois publics fédéraux

Si la Belgique se rapproche sociologiquement de l'État multinational où cohabitent plusieurs groupes qui se définissent en tant que « nation », elle semble dans les faits davantage se rapprocher du système plurinationnel que le Canada, notamment en raison du système consociationnel en place au niveau fédéral. Les deux caractéristiques majeures de la communauté politique 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.

La communauté politique belge est, comme pour le Canada, complexe du fait de sa nature sociologique multinationale. Elle l'est davantage, à considérer sa progressive transition d'un État unitaire vers un État fédéral⁵⁰, qui s'est effectuée avec la préoccupation de garantir une juste représentation des trois principaux groupes régionaux au niveau des institutions fédérales. Pour autant, la démographie belge a considérablement évolué au cours du XX^e siècle, et la part des ressortissants nationaux, non-issus de l'une des trois communautés régionales, mais des vagues successives d'immigration et donc de cultures différenciées, a considérablement augmenté en proportion au cours du temps⁵¹. 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 : francophone, néerlandophone, germanophone et allochtone, ce dernier groupe de la communauté politique étant constitué par les ressortissants nationaux non-issus de l'une des trois communautés régionales⁵².

Bien que les statistiques ethniques soient comme en France interdites constitutionnellement, et malgré la volonté du gouvernement fédéral d'assurer

⁵⁰ DIECKHOFF Alain, *La nation dans tous ses États. Les identités nationales en mouvement*, Paris, Flammarion, 2000, 354 p.

⁵¹ JACOBS Dirk & Andrea REA, « Construction et importation des classements ethniques : Allochtones et immigrés aux Pays-Bas et en Belgique », *Revue européenne des migrations internationales*, Vol. 21, n°2, 2005, p. 35-59 ; JACOBS Dirk & Andrea REA, « “Allochtones” in the Netherlands and Belgium », *International Migration*, Vol. 6, n°50, 2012, p. 42-57.

⁵² DELPÉRÉE Francis, « L'équilibre des recrutements dans la fonction publique Belge », *Revue française d'administration publique*, Vol. 2, n°118, 2006, p. 307-319.

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 élective⁵³ et organique⁵⁴ de la nation. 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 régionales historiques, les francophones misent pour leur part davantage sur une approche universelle à la française de la communauté politique qui rejette toute forme de différenciation entre les individus selon leur origine. Aussi, dans les faits, si les statistiques ethnoculturelles sont perçues en tant que moyen pour repérer et de lutter efficacement contre les discriminations chez les néerlandophones, elles sont au contraire pour les francophones mal perçues parce qu'incompatibles avec l'approche universaliste et méritocratique⁵⁵.

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 régionales en Belgique, au niveau fédéral, le gouvernement garantit l'équilibre entre les deux visions en cherchant à respecter scrupuleusement la représentation de ses trois communautés régionales, et ce dans le respect et la reconnaissance des communautés ethnoculturelles issues de l'immigration⁵⁶.

Aussi, et même si elle ne se reconnaît pas ouvertement comme un État multinational, la Belgique mise toutefois et contrairement au Canada, sur une véritable conciliation du multiculturalisme avec sa réalité d'État sociologiquement multinational tant dans sa définition de la communauté politique que dans ses politiques de représentations bureaucratiques.

Finalement, s'agissant de l'accès aux emplois publics des trois communautés politiques traitées dans cette section, 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-européens, le gouvernement fédéral de la Belgique pour sa part, n'a pas développé de système à deux vitesses. Les résidents permanents, ressortissants européens ou extra-européens ont non seulement le droit de vote aux élections locales, y compris à Bruxelles, mais 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 souveraineté⁵⁷.

⁵³ RENAN Ernest, *Discours et conférences*. Paris, Calmann Lévy, 1887, 430 p.

⁵⁴ FICHTE Johann G., *Discours à la nation allemande (1807-1808)*, Paris, Imprimerie nationale, 1992, 404 p.

⁵⁵ JACOBS Dirk & Andrea REA, *op. cit.*, p. 35-59.

⁵⁶ DELPÉRÉE Francis, *op. cit.*, p. 307-319.

⁵⁷ TENÉY Céline & Dirk JACOBS, « Le droit de vote des étrangers en Belgique : le cas de Bruxelles », *Migrations et Société*, Vol. 6, n°114, 2007, p. 151-158.

Critère / État	France	Belgique	Canada
Trajectoire de la communauté politique	Unitaire / universaliste	Fédérale multiculturelle et communautaire	Fédérale multiculturelle et libérale
Promotion active de la diversité ethnoculturelle dans la fonction publique	NON	OUI	OUI
Accès des résidents permanents aux emplois publics permanents	NON	OUI	OUI

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

II – Une distribution cohérente des publics cibles de la représentation bureaucratique avec les configurations de la communauté politique

Pour chacun des trois États, nous allons à présent lister les groupes destinataires de politiques de représentations bureaucratiques et d'équité en emploi à partir des lois qui les désignent et qui précisent les mesures en leur faveur mais aussi à partir des rapports gouvernementaux qui rendent compte de l'évolution de leur part respective dans la fonction publique. Nous voyons ainsi dans l'aménagement de procédures particulières d'accès à l'emploi et d'un suivi statistique régulier sur leur niveau d'employabilité, deux critères objectifs primordiaux pour identifier les destinataires des politiques de représentations bureaucratiques.

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 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 publique⁵⁸ fournit un aperçu démographique des fonctionnaires. Des trois versants de la fonction publique en France (État, territoriale et hospitalière), la fonction publique d'État comprend 55% de femmes ; 61% dans la fonction publique territoriale et 78% dans la fonction publique hospitalière. En revanche, quand on regarde plus en détail, 42% des fonctionnaires de catégorie A sont des femmes, 53% en catégorie B et 56% pour la catégorie C. L'écart se creuse encore plus, à mesure que l'on progresse dans la catégorie des hauts fonctionnaires (A+) où les femmes n'occupent que 39% des postes. À ce constat général, il convient d'ajouter le phénomène d'emploi à temps partiel dans la fonction publique où les femmes se retrouvent fortement sous représentées par rapport aux hommes puisqu'elles sont 23% à occuper des postes à temps partiels contre 5%. Ainsi, les différents rapports produits sur l'égalité des sexes dans la répartition des emplois publics révèlent une double inégalité à l'endroit des femmes : pour les postes permanents et pour les postes à très haute 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 français est constitué par les personnes sous 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 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 consacrer au minimum 6% de leurs postes à des personnes en situation de handicap. Le non-respect de cette règle engendre des sanctions pour l'administration récalcitrante. On est là encore dans une approche de type « quotas ».

⁵⁸ DIRECTION GENERALE DE L'ADMINISTRATION ET DE LA FONCTION PUBLIQUE, *Fonction publique : chiffres-clés 2017*. Disponible [en ligne] sur : https://www.fonction-publique.gouv.fr/files/files/statistiques/chiffres_cles/pdf/Chiffres-Cles_Web2017.pdf

L'action portée envers ces deux groupes de destinataires doit s'appréhender dans une optique purement sociale de la représentation bureaucratique qui vise à réduire l'étendue des inégalités pour lesquelles le gouvernement se veut entreprenant. Ce dernier se refuse ainsi à ouvrir la question des représentations bureaucratiques ethnoculturelles sous couvert d'incompatibilité avec la vision unitaire française de la communauté politique.

B – Les publics cibles de la représentation bureaucratique au Canada

Les publics cibles de la représentation bureaucratique dans la fonction publique canadienne 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 Secrétariat 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 vocation à s'appliquer autant dans le secteur public fédéral que dans le secteur privé sous réglementation fédérale. 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, le gouvernement fédéral canadien n'impose pas de quotas et laisse aux administrations le soin de prendre les mesures adéquates pour se conformer à la loi. 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 en fin de cycle de formation secondaire, collégiale ou universitaire, a été créé en 2016 sous l'impulsion de la Commission de la fonction publique du Canada⁵⁹.

⁵⁹ Commission de la Fonction Publique du Canada, 2018.

Les statistiques du Secrétariat du Conseil du trésor de 2016⁶⁰, sur le profil sociologique de la fonction publique fédérale pour l'année 2015, rendent compte de la représentativité des quatre publics cibles au niveau des administrations publiques. Premier constat, les femmes représentaient en 2015, 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 Secrétariat du Conseil du trésor mentionne également un respect global de la représentativité pour les minorités visibles ainsi que pour les autochtones. Les autochtones, qui comptaient en 2015 pour 3,3% la population canadienne active disponible, occupaient 4,6% de l'ensemble des emplois publics à cette même date. Au total, les autochtones représentaient 4,3% de la population canadienne en 2011⁶¹. Seuls les recrutements de fonctionnaires en situation de handicap demeuraient en 2015 insuffisants au regard de leur disponibilité au sein de la population active. Si l'on regarde maintenant la catégorie des postes de direction, 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 tendancielle de la représentativité pour chaque groupe destinataire en proportion comparée de l'ensemble des corps de la fonction publique. À l'exception des agents en situation de handicap, on observait en 2015 une sous-représentation des femmes, des autochtones et des minorités visibles au niveau des postes de direction.

C – Les publics cibles de la représentation bureaucratique en Belgique

On recense cinq publics cibles désignés par le gouvernement belge dans la fonction publique fédérale et pouvant faire l'objet d'un aménagement des dispositifs de recrutement : les femmes, les personnes en situation de handicap, les ressortissants nationaux issus de l'une des trois communautés régionales, les « allochtones » et finalement les ressortissants étrangers. Le statut « allochtone » est en réalité une invention habile du gouvernement fédéral pour appréhender la diversité ethnoculturelle nationale sans déroger à l'interdiction constitutionnelle du recours aux statistiques ethniques. Le groupe cible allochtone comprend ainsi l'ensemble des ressortissants nationaux qui ne sont pas nés en Belgique et qui ont obtenu la citoyenneté par voie de naturalisation. Au plan juridique, il convient de ne pas confondre les « allochtones » et le groupe constitué des ressortissants étrangers qui détiennent un statut de résidence mais sans que celui-ci soit assorti de la citoyenneté⁶².

⁶⁰ SECRETARIAT DU CONSEIL DU TRESOR, *Aperçu démographique de la fonction publique fédérale en 2015*, 2016. Disponible [en ligne] sur : <https://www.canada.ca/fr/secretariat-conseil-tresor/services/innovation/statistiques-ressources-humaines/aperçu-démographique-fonction-publique-federale-2015.html>

⁶¹ STATISTIQUE CANADA, *Les peuples autochtones au Canada : Premières Nations, Métis et Inuits*, 2011. Disponible [en ligne] sur : <http://www12.statcan.gc.ca/nhs-enm/2011/as-sa/99-011-x/99-011-x2011001-fra.cfm>

⁶² DELPÉRÉE Francis, *op. cit.*, p. 307-319.

Pour les étrangers et les allochtones, on peut mentionner une motion déposée le 19 mai 2005 qui prévoit des mesures visant à pallier leur manque de représentativité dans la fonction publique⁶³. Il est important de rappeler que la loi belge autorise les candidatures étrangères, sans condition de détention de la citoyenneté, y compris pour les emplois permanents. Cependant, les fonctions liées à l'exercice de prérogatives de puissance publique n'entrent pas en ligne de compte. La maîtrise minimale de l'une des trois langues officielles peut suffire pour pouvoir accéder à la fonction publique et il n'est dans les faits pas nécessaire d'être bilingue en raison du principe de territorialité de la langue de travail dans les administrations publiques fédérales.

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 à chaque organisation un minimum de 33% de femmes pour les catégories désignées.

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 leur être consacrée. On est là encore bien dans une véritable politique de 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 défaillantes, 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 respecteraient pas le quota établi.

En dernier lieu et en vertu du modèle consociationnel prescrit par la Constitution, les trois communautés régionales constituent aussi des groupes cibles de la représentation bureaucratique. Conformément aux dispositions de la Constitution de 1994 et de la *Loi sur l'emploi des langues en matière administrative* de 1966, le principe de territorialité des emplois publics prévoit le respect d'une stricte parité entre francophones et néerlandophones dans la région de Bruxelles, et ce jusque dans la haute fonction publique⁶⁴.

⁶³ *Ibid.*, p. 307-319.

⁶⁴ TURGEON Luc & Alain-G. GAGNON, « The representation of ethnic and linguistic groups in the federal civil service of Belgium and Canada », *Canadian Public Administration*, Vol. 56, n°4, 2013, p. 565-583 ; TURGEON Luc & Alain-G. GAGNON, « The Politics of Representative Bureaucracy in Multilingual States: A Comparison of Belgium, Canada and Switzerland », *Regional & Federal Studies*, Vol. 23, n°4, 2013, p. 407-425.

Malgré ce qui précède, les données 2017 du Service public fédéral⁶⁵ dressent 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. Finalement, s'agissant des communautés régionales, les fonctionnaires germanophones sont eux aussi globalement sous-représentés.

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 régionales	X	X	Constitution de 1994

Tableau 2 - Les publics cibles de la représentation bureaucratique en France, au Canada et en Belgique et leur texte de référence (X pour absence des destinataires)

III – Discussion : L'approche par la représentation ethnoculturelle et la représentation des résidents permanents, des variables de différenciation dans les politiques de représentations bureaucratiques

Cet article entendait analyser certaines dynamiques des représentations bureaucratiques dans des contextes nationaux qui, n'offrant certes pas la même épaisseur historique, ni même la même construction étatique, ont toutefois en commun de traiter activement de ces enjeux en tant que véritable politique publique, tout en offrant des divergences quant à la place de la diversité ethnoculturelle. La dimension comparative peut s'illustrer autour de deux phénomènes ou variables de la bureaucratie représentative pouvant être intégrées

⁶⁵ SERVICE PUBLIC FÉDÉRAL, *Statistiques : fonction publique administrative fédérale*, 2017. Disponible [en ligne] sur : <https://infocenter.belgium.be/fr/statistiques/fonction-publique-administrative-federale/analyse-comparative/distribution>

au raisonnement : la diversité ethnoculturelle est-elle retenue comme une variable de l'équité en emploi dans chacun des systèmes d'équité en emploi ? Les politiques de représentations bureaucratiques se cantonnent-elles au simple critère de la citoyenneté ou le dépassent-elles pour tenir compte de l'équité vis-à-vis des résidents permanents ? Autrement dit, ces deux propriétés sont des grilles de lecture intéressantes qui présentent le double intérêt d'aider à la compréhension de la pluralité des interprétations possibles du concept même de bureaucratie représentative, mais aussi de mettre en évidence des formes potentielles d'inégalités qui ne sont pas nécessairement mesurées, ni-mêmes reconnues. Pourtant, elles gagneraient à l'être pour que les politiques de représentations bureaucratiques accomplissent pleinement leur objectif d'émancipation de la société toute entière⁶⁶. Dans leur article sur les pratiques de représentation ethnique et linguistique dans la fonction publique fédérale au Canada, en Belgique et en Suisse, 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 »⁶⁷. Cette assertion centrale, a préfiguré cette recherche pour ainsi étudier la nature de la cohérence dans la distribution des publics cibles de la représentation bureaucratique avec les trajectoires de la communauté politique dans divers contextes nationaux.

De cette première observation empirique, s'il ressort une forme de consensus entre le Canada, la Belgique et la France pour mieux représenter bureaucratiquement les femmes et les personnes en situation de handicap, elle nous permet surtout de nous attarder sur les différenciations plus diffuses dans l'agencement des autres publics cibles et d'ainsi 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 influencent-ils 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 sa vision unitaire et universaliste qui rejette toute perspective multiculturelle. 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 » (ethniques, religieuses, régionales, etc.) et par la diffusion d'une norme culturelle homogène, l'objectif étant de parvenir à la concordance entre unité politique et unité

⁶⁶ KINGSLEY J. Donald, *op. cit.*

⁶⁷ TURGEON Luc & Alain G GAGNON, *op. cit.*, p. 407.

culturelle »⁶⁸. 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 »⁶⁹. Cette dernière assertion suffit à justifier pourquoi on ne trouve 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 mais en dehors de toute considération ethnoculturelle. Pourtant, comme nous l'avons souligné, la France connaît d'importantes inégalités en matière de représentation bureaucratique, autrement que pour les femmes et les personnes en situation de handicap, qui devraient être mesurées mais qui ne le sont pas du fait de l'illégalité du recours aux statistiques ethniques. En effet, dans un rapport du 12 juillet 2016, le Ministère de la fonction publique a pointé un constat alarmant : les enfants descendants d'immigrés auraient en moyenne « 8% de chances en moins d'être en emploi dans la fonction publique »⁷⁰. Bien que cela aille à l'encontre de la vision française de la communauté politique, la reconnaissance d'un groupe cible « allochtone » faisant l'objet de mesures d'adaptation dans l'accès aux emplois publics, comme en Belgique ou aux Pays-Bas, pourrait constituer en ce sens un moyen efficace pour remédier à une telle situation.

(2) Pour leur part, 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 positif 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 à l'embauche. Malgré la prise en compte des autochtones, l'approche canadienne de la bureaucratie représentative, influencée par le multiculturalisme, tranche avec l'approche belge. Cette dernière, pour asseoir la légitimité du gouvernement fédéral et sa diversité, parvient à garantir un équilibre manifeste entre sa réalité d'État sociologiquement multinational et son identité multiculturelle affichée. Le caractère consociationnel de la représentation bureaucratique des communautés régionales en témoigne. A l'inverse, les Québécois ne figurent pas parmi les publics cibles de la représentation bureaucratique au Canada, même si dans les faits, ils sont légèrement surreprésentés dans la fonction publique fédérale grâce à la *Loi sur les langues officielles*.

⁶⁸ DIECKHOFF Alain, « De l'État-Nation à l'État multinational ? », dans COUTU Michel, Pierre BOSSET, Caroline GENDREAU & Daniel VILLENEUVE (dir.), *Droits fondamentaux et citoyenneté*, Montréal, Thémis, 1999, p. 46.

⁶⁹ CALVÉS Gwénaële, « Les politiques françaises de discrimination positive : trois spécificités », *Pouvoirs*, Vol. 4, n°111, 2004, p. 30.

⁷⁰ MINISTÈRE DE LA FONCTION PUBLIQUE, *Les discriminations dans l'accès à l'emploi public*. Dossier de presse, 2016, p.23. Disponible [en ligne] sur : https://www.fonction-publique.gouv.fr/files/files/Espace_Presse/girardin/Les_discriminations_dans_l_acces_a_l_emploi_public.pdf

(3) Enfin, s'agissant de l'association des étrangers aux emplois publics permanents comme expression des « discours sur les contours de la communauté politique »⁷¹, 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 pour faciliter leur intégration dans la fonction publique fédérale et au-delà, pour les aider dans leur accès à la citoyenneté belge.

État	France	Belgique	Canada
Trajectoire de la communauté politique	Unitaire / universaliste	Fédérale multiculturelle et communautaire	Fédérale multiculturelle et libérale
Promotion active de la diversité ethnoculturelle dans la fonction publique	NON	OUI	OUI
Accès des résidents permanents aux emplois publics permanents	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 régionales 5) Étrangers	1) Femmes 2) Personnes en situation de handicap 3) Autochtones 4) Minorités visibles

Tableau 3 – Synthèse

Finalement, cette première exploration empirique gagnerait à être confrontée à l'ajout de matériels empiriques additionnels, notamment d'entretiens individuels de fonctionnaires. Conclusion importante, la cécité française de la représentation ethnoculturelle interroge, voire intrigue, par ce détour en Belgique et au Canada. À bien des égards, le pays des droits de l'homme semble choisir de ne pas mesurer, ni même vouloir remédier à certaines formes d'inégalités moins connues comme celle de la représentation bureaucratique des peuples d'outre-mer, et ce bien qu'il les prohibe pourtant au plan constitutionnel⁷². Bref, ce grand paradoxe dans les phénomènes de représentations bureaucratiques en appellerait à des travaux additionnels. À bien y réfléchir, on pourrait y voir des liens possibles avec la construction élitaine de

⁷¹ TURGEON Luc & Alain-G. GAGNON, *op. cit.*, p. 407.

⁷² CLINCHAMPS Nicolas, *op. cit.*, p. 335-345.

la haute fonction publique⁷³ qui renvoie à une forme de noblesse d'État, très homogène du point de vue des trajectoires individuelles et dont le manque de diversité n'est pas sans implication directe vis-à-vis de certains choix de politiques publiques⁷⁴.

Pour citer cet article : DORIS Julien, « La diversité des trajectoires en matière de représentations bureaucratiques. Une comparaison de la France, du Canada et de la Belgique », *Cahiers Tocqueville des Jeunes Chercheurs*, Vol. 2, n°1, avril 2020, p. 108-136.

Diplômé de l'Institut d'Études Politiques de Toulouse, Julien Doris est actuellement doctorant en Administration publique à l'Université d'Ottawa et chercheur associé au Centre d'études en gouvernance. Il est aussi référent science politique pour l'Association des Jeunes Chercheurs comparatistes. Ses travaux portent sur la gestion des diversités dans les institutions publiques.

⁷³ MANGSET Marte, « La variation des identités élitaires des Hauts fonctionnaires. Étude du rôle de l'enseignement supérieur en France, en Grande-Bretagne et en Norvège », *L'Année sociologique*, Vol. 66, n°1, 2006, p. 225-250.

⁷⁴ EYMERI Jean-Michel, *La fabrique des énarques*, Paris, Économica (Études politiques), 2001, 261 p.

BIBLIOGRAPHIE

BARTELS Koen, « The Disregard for Weber's Herrschaft », *Administrative Theory and Praxis*, Vol. 31, n°4, 2009, p. 447-478.

BATAILLE Philippe, Jérôme GUEDJ & Clémentine AUTAIN, « Une forme méconnue de discrimination : les emplois fermés aux étrangers », 2000. Disponible [en ligne] sur : [https://www.vie-publique.fr/documents-
vp/ged_emploisreserves.pdf](https://www.vie-publique.fr/documents-vp/ged_emploisreserves.pdf)

BEZES Philippe, « Le renouveau du contrôle des bureaucraties : L'impact du New Public Management », *Informations sociales*, Vol. 6, n°126, 2005, p. 26-37.

CALVÉS Gwénaële, « Refléter la diversité de la population française : naissance et développement d'un objectif flou », *Revue internationale des sciences sociales*, 2005, Vol. 1, n°183, p. 177-186.

CALVÉS Gwénaële, « Les politiques françaises de discrimination positive : trois spécificités », *Pouvoirs*, Vol. 4, n°111, 2004, p. 30.

CHOQUET Sabine, *Identité nationale et multiculturalisme. Deux notions antagonistes ?* Paris, Classiques Garnier, 2015, 455 p.

CLINCHAMPS Nicolas, « L'administration de la Nouvelle-Calédonie en mal de représentativité », *Revue française d'administration publique*, Vol. 2, n°118, 2006, p. 335-345.

COLLET Beate, « Pour l'étude des modes d'intégration : entre participation citoyenne et référence culturelles », *Revue européenne des sciences sociales*, Vol. XLIV, n°135, 2006, p. 93-107.

DELPÉRIÉE Francis, « L'équilibre des recrutements dans la fonction publique Belge », *Revue française d'administration publique*, Vol. 2, n°118, 2006, p. 307-319.

DIECKHOFF Alain, « De l'État-Nation à l'État multinational ? », dans COUTU Michel, Pierre BOSSET, Caroline GENDREAU & Daniel VILLENEUVE (dir.), *Droits fondamentaux et citoyenneté*, Montréal, Thémis, 1999, p. 46.

DIECKHOFF Alain, *La nation dans tous ses États. Les identités nationales en mouvement*, Paris, Flammarion, 2000, 354 p.

DIRECTION GENERALE DE L'ADMINISTRATION ET DE LA FONCTION PUBLIQUE, *Fonction publique : chiffres-clés 2017*. Consulté [en ligne] sur : [https://www.fonction-
publique.gouv.fr/files/files/statistiques/chiffres_cles/pdf/Chiffres-
Cles_Web2017.pdf](https://www.fonction-publique.gouv.fr/files/files/statistiques/chiffres_cles/pdf/Chiffres-Cles_Web2017.pdf)

DOLAN Julie & David ROSENBLOOM, *Representative Bureaucracy: Classic Readings and Continuing Controversies*, Londres, Routledge, 2003, 232 p.

DYE Thomas R, *Understanding Public Policy*, Englewood Cliffs, Prentice-Hall, 1972, 305 p.

EYMERI Jean-Michel, *La fabrique des énarques*, Paris, Économica (Études politiques), 2001, 261 p.

FINCH-BOYER Héloïse, « Des Français comme les autres ? Distinctions raciales et citoyenneté sociale à La Réunion (1946-1963) », *Genèses*, Vol. 2, n°95, 2014, p. 96.

FICHTE Johann Gottlieb, *Discours à la nation allemande (1807-1808)*, Paris, Imprimerie nationale, 1992, 404 p.

GAGNON Alain-G, Luc TURGEON & Olivier DE CHAMPLAIN, « La bureaucratie représentative au sein des états multinationaux », *Revue française d'administration publique*, Vol. 2, n°118, 2006, p. 291-306.

GROENEVELD Sandra & Steven VAN DE WALLE, « Une théorie contingente en matière de bureaucratie représentative : pouvoir, égalité des chances et diversité », *Revue Internationale des Sciences Administratives*, Vol. 76, n°2, 2010, p. 257-278.

HABERMAS Jürgen, *Après l'État-nation. Une nouvelle constellation politique*, Paris, Éditions Fayard, 2000, 162 p.

HASSENTEUFEL Patrick, « De la comparaison internationale à la comparaison transnationale : Les déplacements de la construction d'objets comparatifs en matière de politiques publiques », *Revue française de science politique*, Vol. 55, n°1, 2005, p. 113-132.

HOOD Christopher, « The “New Public Management” in the 1980's: variations on a theme », *Accounting, Organizations and Society*, Vol. 20, n° 2-3, 1995, p. 93-109.

JACOBS Dirk & Andrea REA, « Construction et importation des classements ethniques : Allochtones et immigrés aux Pays-Bas et en Belgique », *Revue européenne des migrations internationales*, Vol. 21, n°2, 2005, p. 35-59.

JACOBS Dirk & Andrea REA, « “Allochtones” in the Netherlands and Belgium », *International Migration*, Vol. 6, n°50, 2012, p. 42-57.

KERNAGHAN Kenneth, « Representative bureaucracy: The Canadian perspective », *Canadian Public Administration*, 1978, Vol. 21, n°4, p. 489-512.

KINGSLEY J. Donald, *Representative bureaucracy, an interpretation of the British Civil Service*, Yellow Spring, The Antioche Press, 1944, p. 305.

KOPEL Sandrine, « Les surdiplômés de la fonction publique », *Revue française de gestion*, Vol. 3, n°156, 2005, p. 17-34.

KOROMYSLOVA Nadejda, *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, 2011, 118 p.

LABELLE Micheline, Jocelyne COUTURE & Frank W. REMIGGI (dir.), *La communauté politique en question*, Québec, Presses de l'Université du Québec, 2011, p. 71-92.

LABIT Anne & Jens THOEMMES, « 20 ans de comparaison France-Allemagne : de l'effet sociétal à l'analyse de l'articulation des régulations globales et locales », dans LALLEMENT Michel & Jan SPURK (dir.), *Stratégies de la comparaison internationale*, Paris, Éditions du CNRS, 2003, p. 23-38.

LALLEMENT Michel & Jan SPURK (dir.), *Stratégies de la comparaison internationale*, Paris, Éditions du CNRS, 2003, 380 p.

LIEBERSON Stanley, « Small N's and big conclusions: an examination of reasoning in comparative studies based on a small number of cases », *Social Forces*, Vol. 70, n°2, 1992, p. 105-118.

LIPSKY Marc, *Street-Level Bureaucracy: Dilemmas of the Individual in Public Services*, New York, Russell Sage Foundation, 1980, 300 p.

MANGSET Marte, « La variation des identités élitaires des Hauts fonctionnaires. Étude du rôle de l'enseignement supérieur en France, en Grande-Bretagne et en Norvège », *L'Année sociologique*, Vol. 66, n°1, 2006, p. 225-250.

MEIER Kenneth J., Robert D. WRINKLE & Jerry L. POLINARD, « Representative Bureaucracy and Distributional Equity: Addressing the Hard Question », *The Journal of Politics*, Vol. 61, n°4, 1999, p. 1025-1039.

MEIER Kenneth J. & Daniel HAWAS, « Le lien entre représentativité passive et active de l'administration », *Revue française d'administration publique*, Vol. 2, n°118, 2006, p. 265-279.

MEIER Kenneth J. & Tabitha S.M. MORTON, « Representative Bureaucracy in a cross-national Context: Politics, Identity, Structure and Discretion », dans PETERS B. Guy, Patrick VON MARAVIĆ & Eckhard SCHRÖTER (dir.), *Politics of Representative Bureaucracy. Power, Legitimacy and Performance*, Cheltenham, Edward Elgar Publishing, 2015, p. 94-112.

MINISTÈRE DE LA FONCTION PUBLIQUE, *Les discriminations dans l'accès à l'emploi public*. Dossier de presse. 2016. Disponible [en ligne] sur : https://www.fonction-publique.gouv.fr/files/files/Espace_Presse/girardin/Les_discriminations_dans_l_acces_a_l_emploi_public.pdf

MOSHER Frederick C., *Democracy and the Public Service*, New York, Oxford University Press, 1968, 219 p.

MULLER Pierre, « Référentiel », *Dictionnaire des politiques publiques : 3e édition actualisée et augmentée*, Paris, Presses de Sciences Po, 2010, p. 555-562.

NAY Olivier & Andy SMITH, *Le gouvernement du compromis : courtiers généralistes dans l'action politique*, Paris, Économica, 2002, 237 p.

- PETERS B. Guy, Patrick VON MARAVIĆ & Eckhard SCHRÖTER (dir.), *Politics of Representative Bureaucracy. Power, Legitimacy and Performance* Cheltenham, Edward Elgar Publishing, 2015, 224 p.
- PIERSON Paul, *Dismantling the Welfare State? Reagan, Thatcher, and the Politics of Retrenchment*, New York, Cambridge University Press, 1994, 213 p.
- PITKIN Hanna F., *The Concept of Representation*, Los Angeles, University of California Press, 1967, 332 p.
- RANCIÈRE Jacques, *Aux bords du politique*, Paris, Gallimard, 2004, 262 p.
- RENAN Ernest, *Discours et conférences*. Paris, Calmann Lévy, 1887, 430 p.
- ROCHER François, « Repenser le Québec dans un Canada multinational. Pour un modèle fonctionnel de la citoyenneté », *Globe*, Vol. 1, n°1, 1998, p. 77-113.
- ROKKAN Stein & Dereck D. URWIN, *Economy, Territory, Identity. Politics of West European Peripheries*, Londres, Sage, 1983, 218 p.
- ROSANVALLON Pierre, *La crise de l'État-providence*, Paris, Seuil, 1981, 183 p.
- ROUILLARD Christian, « Du cynisme au désabusement organisationnel : le nouveau management public en tant que facteur de confusion », *Choix*, Vol. 9, n°6, 2003, p. 21-40.
- SAVIDAN Patrick, « Multiculturalisme libéral et monoculturalisme pluriel », *Raisons politiques*, Vol. 3, n°35, 2009, p. 11-29.
- SCHNAPPER Dominique, *La communauté des citoyens. Sur l'idée moderne de nation*, Paris, Gallimard, 1994, 228 p.
- SECRETARIAT DU CONSEIL DU TRESOR, *Aperçu démographique de la fonction publique fédérale en 2015*, 2016. Disponible [en ligne] sur : <https://www.canada.ca/fr/secretariat-conseil-tresor/services/innovation/statistiques-ressources-humaines/apercu-demographique-fonction-publique-federale-2015.html>
- SERVICE PUBLIC FÉDÉRAL, *Statistiques : fonction publique administrative fédérale*, 2017. Disponible [en ligne] sur : <https://infocenter.belgium.be/fr/statistiques/fonction-publique-administrative-federale/analyse-comparative/distribution>
- SONI Vidu, « A Twenty-First-Century Reception for Diversity in the Public Sector: A Case Study », *Public Administration Review*, 2000, Vol. 5, n°60 p. 395-408.
- STATISTIQUE CANADA, *Les peuples autochtones au Canada : Premières Nations, Métis et Inuits*, 2011. Disponible [en ligne] sur : <http://www12.statcan.gc.ca/nhs-enm/2011/as-sa/99-011-x/99-011-x2011001-fra.cfm>
- STEWART Jenny, « Multiple-case Study Methods in Governance-related Research », *Public Management Review*, Vol. 4, n°1, 2012, p. 67-82.

TENEY Céline & Dirk JACOBS, « Le droit de vote des étrangers en Belgique : le cas de Bruxelles », *Migrations et Société*, Vol. 6, n°114, 2007, p. 151-158.

TURGEON Luc & Alain-G. GAGNON, « The representation of ethnic and linguistic groups in the federal civil service of Belgium and Canada », *Canadian Public Administration*, Vol. 56, n°4, 2013, p. 565-583.

TURGEON Luc & Alain G. GAGNON, « The Politics of Representative Bureaucracy in Multilingual States: A Comparison of Belgium, Canada and Switzerland », *Regional & Federal Studies*, Vol. 23, n°4, 2013, p. 407-425.

WEBER Max, *Le savant et le politique*, Paris, Union Générale d'Éditions, 1963, 186 p.

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

WIHTOL DE WENDEN Catherine, « Les questions de citoyenneté, de diversité et de nation en référence au récent débat sur l'identité nationale en France », dans LABELLE Micheline, Jocelyne COUTURE & Frank W. REMIGGI (dir.), *La communauté politique en question*, Québec, Presses de l'Université du Québec, 2011, p. 337.

WISE Lois R., « Representative Bureaucracy », dans PETERS Guy B. & Jon PIERRE, *Handbook of Public Administration*, New York, SAGE Publications Ltd, 2007, p. 223-233.

ZAPATA-BARRERO Ricard, « La communauté politique en tant que fondement d'une théorie politique catalane de l'immigration. », dans LABELLE Micheline, Jocelyne COUTURE & Frank W. REMIGGI (dir.), *La communauté politique en question*, Québec, Presses de l'Université du Québec, 2011, p. 71-92.