

Congrès AFSP 2009

Section thématique 39 Les mobilisations ethnolinguistiques en Europe

Session 3

**Linda Cardinal¹ (Chaire de recherche sur la francophonie
École d'études politiques, Université d'Ottawa) Linda.cardinal@uottawa.ca**

L'action collective des minorités linguistiques : comparaisons canadiennes et européennes

Depuis les années 1990, la recherche sur l'avenir des minorités linguistiques a donné lieu à de nouvelles analyses et à un débat important sur les fondements normatifs de l'action des États dans le domaine du droit et des politiques linguistiques (Patten et Kymlicka, 2003). Ces travaux ont surtout été le fait de théoriciens libéraux qui souhaitaient établir des critères valables universellement. Pour leur part, les spécialistes des politiques publiques et de la sociologie de l'État ont établi que la question de la mondialisation, le passage à l'État néolibéral et à l'économie du savoir avait provoqué un changement de paradigme important dans le domaine de la conceptualisation des politiques publiques incluant les politiques linguistiques et identitaires (Loughlin, 2005). Les spécialistes de la gouvernance territoriale qui ont abordé les rapports entre langue, culture et territoire, en Europe en particulier, ont aussi montré, notamment que ce nouveau contexte dans lequel les minorités nationales et régionales interviennent a constitué une « structure d'opportunités politique » pour elles (Keating, Loughlin et Deschouwer, 2003).

Dans ces débats, à défaut de procéder à une typologie au sein de laquelle les minorités nationales représenteraient un cas de figure, les chercheurs en ont plutôt fait la norme pour l'étude de l'action collective des minorités de façon plus générale. En effet, les minorités nationales suscitent l'intérêt car, d'une part, elles exercent un certain contrôle politique sur un territoire constitué historiquement, qui les habilite à adopter des politiques linguistiques et identitaires. D'autre part, leurs actions, dans ces domaines en particulier, ont contribué au renouveau des débats sur les rapports entre nationalismes civique et ethnique.

Or, les minorités linguistiques dont le contrôle sur un territoire donné ne constitue pas un facteur déterminant pour elles peuvent se démarquer et nous renseigner sur d'autres aspects de la dynamique de l'action collective. Celles-ci sont aussi susceptibles de développer des modalités d'actions et des savoirs pratiques en vue de leur avancement à l'instar des minorités nationales mais dans des contextes qui leurs sont souvent plus hostiles. Comme le suggère le cas breton (Fournis, 2004), depuis les années 1990, l'action locale des élites bretonnes et la modernisation du nationalisme breton ont permis d'innover et de contribuer au renouveau culturel de la Bretagne. Par

¹ Je remercie Pierre Boyer et Martin Normand de leurs commentaires et suggestions.

contraste, comme le montre la situation en Irlande et en Irlande du Nord, les groupes de promotion de la langue gaélique, malgré un contexte d'ouverture à la diversité linguistique, continuent de faire face à de nombreux blocages (Nic Craith, 2003).

Ce texte portera sur l'action de deux minorités linguistiques « non territoriales », les minorités francophone hors Québec au Canada et galloise au Royaume-Uni. Si les travaux ont beaucoup porté sur l'action des minorités nationales dans le nouveau cadre d'action qui se met en place à l'époque, des analogies intéressantes entre la situation de ces deux minorités linguistiques expliquent notre choix et justifient une étude plus détaillée de leurs modalités actions depuis les années 1990. Premièrement, jusqu'à récemment, les deux langues ont été restreintes à certains secteurs de la société civile et ont été peu valorisées historiquement. Deuxièmement, l'évolution plus récente du gallois et du français hors Québec permet, dans les deux cas, de comparer leur situation tout en tenant compte de leurs contextes particuliers. Selon le recensement de 2001 au Royaume Uni, 582 400 personnes au pays de Galles, ou 20,8 % de la population d'environ trois millions de personnes, disent connaître la langue galloise². Il y a plus ou moins le même nombre de francophones en Ontario que de gallicisants au pays de Galles³.

Troisièmement, le système politique des deux pays obéit aux traditions de la démocratie parlementaire de Westminster. C'est dans un tel cadre que les minorités francophones et galloise ont été en mesure de se développer et de bénéficier d'appuis de la part de leurs gouvernements respectifs. Toutefois ces appuis ont souvent été limités en vertu d'un principe commun aux deux régions selon lequel toute mesure dans le domaine linguistique devait être considérée comme étant pratique ou raisonnable. Dans les deux cas, les politiques linguistiques ont été soumises à la politique du nombre.

Quatrièmement, il existe des différences importantes même entre les deux pays en ce qui a trait à l'élaboration des politiques linguistiques et à l'action collective des deux minorités. À la différence du Royaume Uni, le Canada a aussi préconisé une approche reposant sur les droits, éclairée par le constitutionnalisme, soit les débats sur le statut du Québec au sein de Canada et du biculturalisme et le fédéralisme. Ces différences sont extrêmement pertinentes à toute étude de l'action collective des minorités linguistiques dans les deux pays. Elles renvoient au « contexte de sens » dans lequel les acteurs puisent et développent une partie de leurs modalités d'action.

L'étude comparée des transformations au sein des politiques publiques depuis les années 1990 et leur incidence sur les minorités linguistiques permettra ainsi d'apprécier la question du contexte de sens dans lequel elles interviennent par rapport à celle de la structure des opportunités politique⁴. Nous soutiendrons, dans ce texte, qu'en raison de leur plus grand déficit de pouvoir, ces minorités peuvent être moins portées à voir dans la langue ou la culture une ressource favorable à leur positionnement au sein de l'économie mondiale qu'à mobiliser des valeurs concurrentes, pensons à l'idée de diversité ou à celle du multilinguisme, afin d'y assurer leur légitimité. L'étude de la dimension subjective et normative de l'action, c'est-à-dire le contexte de sens, plutôt

² Hywell M. Jones, *Welsh in the Censuses of Population: A Longitudinal Study*, (Cardiff: Bwrdd yr Iaith Gymraeg, 2005)

³ Statistics Canada, www12.statcan.ca/francaiscensus01/products/analytic/companion/lang/provs_f.cfm.

⁴ La théorie des mouvements sociaux, en particulier la notion de « structure des opportunités politiques » a récemment donné lieu à de nombreuses critiques (Mathieu, 2002 ; Cefai, 2007).

que l'idée parfois trop statique et utilitaire de « structure d'opportunités », nous apparaît ainsi constituer une variable cruciale pour comprendre la façon dont les minorités linguistiques peuvent intervenir dans le débat sur la mondialisation et l'avenir des langues depuis les années 1990. Par contraste, la notion de « contexte de sens » connotera, d'une part, les valeurs, les normes et les traditions qui contribuent à configurer l'action des groupes au sein de ce nouveau cadre – ce sont notamment les traditions étatiques et institutionnelles et les fondements normatifs des politiques linguistiques. D'autre part, elle renvoie aussi aux analyses de la situation que font les acteurs et à leurs tentatives d'innover au plan normatif. Ils ne font pas que cadrer leur message de façon stratégique⁵. Les acteurs peuvent aussi s'investir pleinement dans un débat pour y contribuer politiquement et non uniquement en vue d'atteindre ses fins. Nous devons ainsi davantage étudier ces modalités subjectives d'action car elles nous permettront de comprendre la façon dont les minorités linguistiques se projettent dans le temps et dans l'espace au regard des minorités nationales.

Notre objectif ici n'est pas tant de remettre en question les analyses de l'action des minorités nationales et régionales que de montrer l'importance d'une approche plus inclusive des minorités linguistiques, davantage sensible à leurs modalités d'action et savoirs pratiques. Premièrement, nous tenterons de mieux situer notre démarche au regard des débats normatifs sur les politiques linguistiques et les minorités nationales. Deuxièmement, nous présenterons le contexte de sens au sein duquel s'inscrivent les minorités francophones hors Québec et galloise. Troisièmement, nous présenterons une première analyse des modalités d'action et des savoirs développés par ces minorités pendant les années 1990. Nous espérons ainsi pouvoir apprécier davantage l'importance du contexte de sens dans la compréhension de l'action des minorités linguistiques au sein du nouveau cadre de formulation des politiques publiques.

LA THEORIE NORMATIVE ET L'ACTION COLLECTIVE DES MINORITES LINGUISTIQUES

Le débat sur les droits et les politiques linguistiques comporte une dimension normative importante et marque l'étude de l'action des minorités linguistiques depuis les années 1990. Patten et Kymlicka (2003) ont déjà commenté la question dans leur introduction à l'ouvrage *Language Rights and Political Theory*. D'une part, ils identifient cinq enjeux pratiques ayant contribué à lancer le débat sur l'action des minorités linguistiques. Ce sont i) l'émergence des conflits linguistiques en Europe de l'Est, ii) l'avènement des nationalismes minoritaires et des régionalismes linguistiques, iii) la question de l'intégration des immigrants, iv) les développements au sein de l'Union européenne, et v) l'avenir des langues autochtones et le thème de la biodiversité⁶. D'autre part, ils inscrivent la réflexion normative sur l'action collective des minorités linguistiques dans le cadre d'un débat plus large sur la justice au sein des sociétés contemporaines, amorcé dans la foulée des travaux de John Rawls (1971). La question de la légitimité des nationalismes minoritaires au sein des sociétés multiculturelles invita les auteurs à se

⁵ Pour une critique de la question des cadres, voir Cefaï et Trom (2001).

⁶ Patten et Kymlicka ne sont pas les seuls à faire le lien entre ces événements et les transformations que nous vivons, à l'époque, au sein du débat sur la conceptualisation des enjeux identitaires. Les auteurs considèrent de plus en plus que les années 1990 apparaissent tout aussi importantes que celles d'après guerre pour penser la conflictualité et les nouveaux compromis dont nous avons hérité depuis cette époque (Keating, 1998; 2003; Loughlin, 2005; Keating, Loughlin et Deschouwer, 2003).

confronter de façon toute spéciale à la question de la pérennité des conflits linguistiques (Taylor, 1999; Kymlicka, 2003; Laitin, 2007).

Le projet d'une théorie normative des droits linguistiques occupe dorénavant une place déterminante dans ces débats. Il est en grande partie le produit des commentateurs libéraux, bien que ceux-ci appartiennent à plusieurs courants, dont une tendance libérale culturaliste ou nationaliste représentée principalement par Kymlicka (2003) et une autre, plus procédurale, incarnée par David Laitin (2003; 2007), Alan Patten (2001; 2003) ou Michel Weinstock (2000; 2003). Ces derniers accordent une attention particulière à l'exigence de neutralité de l'État car pour eux, tout droit linguistique doit être compris comme un droit individuel plutôt que collectif. L'État, et ce en particulier dans une société multiculturelle, ne devrait traiter la langue que comme un moyen de communication lui permettant de se faire comprendre par les citoyens. Toute reconnaissance de droits devra être conforme à ce principe car il ramène les enjeux linguistiques à leur dimension utilitaire. La langue est ainsi détachée de toute démarche identitaire au sein de l'État. Par contraste, ceux, comme Kymlicka, qui sont préoccupés par la situation des minorités nationales considèrent que l'État peut intervenir favorablement en leur faveur. Par contre, un groupe ne devrait pas exiger l'allégeance de ses membres à parler sa langue. À l'instar des libéraux procéduraux, la langue continue d'être comprise comme un moyen au service des individus.

Ces idées ont eu un effet structurant sur la conceptualisation de l'action collective des minorités linguistiques au sein des débats sur la justice multiculturelle. Elles ont, de façon toute particulière, contribué à rendre plus crédible le nationalisme minoritaire. En effet, Kymlicka a soutenu que les revendications identitaires de ces minorités servaient d'abord et avant tout à élargir l'éventail de choix possibles de leurs membres plutôt qu'à les contraindre au repli sur soi. L'action des minorités nationales était ainsi comprise à la lumière de sa compatibilité avec le libéralisme. Pour mériter une reconnaissance particulière, un groupe minoritaire doit montrer qu'il est perméable aux idéaux libéraux.

L'accent mis sur la question du choix contribue ainsi à dé-substantialiser la culture du groupe mais également l'importance que les minorités peuvent accorder au caractère communautaire de la langue. C'est au communautarisme que revient d'avoir rappelé l'importance de cette dimension dans les revendications linguistiques en insistant sur l'importance de la langue comme un bien plutôt que comme un moyen (Taylor, 1992; Seymour, 2008; von Busekist, 2007). Pour les tenants de ce courant, le groupe représente une communauté d'histoire et de culture et non uniquement un contexte de choix ou une communauté d'intérêt.

Or, depuis les années 1990, tant les libéraux que les communautariens ont davantage été interpellés par l'avenir des minorités nationales ou des nations minoritaires que par celle des langues et des minorités linguistiques. Ce parti-pris a aussi influencé l'attitude des chercheurs envers les minorités linguistiques dans les débats sur l'incidence des transformations au sein des politiques publiques. Les nations minoritaires, étant donné leur plus grande capacité d'action et réalisations plus imposantes, ont fait l'objet d'une attention plus grande (Gagnon, 2008 ; Lecours et Nootens, 2007 ; Keating, 2003 ; Moreno, 2007). Les débats ont été nombreux en vue d'expliquer les facteurs contribuant à leurs succès. Entre autres, ces travaux ont montré que la question de la territorialité joue un rôle essentiel dans la capacité d'action de ces

minorités (Laponce, 2007). Philippe van Parijs (2000) en fait d'ailleurs un des quatre principes à prendre en compte afin de soustraire les langues nationales et minoritaires des pressions exercées par l'anglais sur elles⁷. La variable territoriale permet aussi à Keating, Loughlin et Deschouwer (2003) de montrer comment des minorités nationales ou régionales qui exercent un certain contrôle sur leur territoire ont réussi à faire de l'identité et la culture des ressources favorables à leur croissance économique dans le contexte de l'État néolibéral.

À l'instar du débat normatif, l'étude de l'action des minorités nationales a aussi permis de revoir l'association du nationalisme minoritaire aux forces de la réaction et de montrer, au contraire, que celui-ci était favorable à l'ouverture aux marchés, à l'immigration et aux identités multiples (Paquin, 2001). Dans ces débats, l'analyse comparée des expériences canadienne, britannique et belge a permis à André Lecours et à Daniel Béland (2008) de préciser la marge de manœuvre que donne les configurations institutionnelles sur la mobilisation des acteurs, pensons au fédéralisme canadien et belge ou à la dévolution dans le cas britannique. L'action des partis politiques est aussi importante et explique en partie l'orientation des nationalismes minoritaires.

Par contre, dans ces débats, la question de la promotion des langues minoritaires ou des minorités linguistiques non territoriales a été laissée en plan. Selon le schéma proposé par les théoriciens libéraux, les minorités francophones de l'extérieur du Québec, pensons aux Acadiens, ne peuvent faire l'objet d'une reconnaissance particulière étant donné qu'elles n'ont pas de territoire bien défini et constitué historiquement comme le Québec ou la Catalogne (Poirier, 2008). Elles tombent dans la catégorie des minorités ethniques proposée par Kymlicka (2003). Ainsi compris, force est de constater que tant le débat normatif sur les politiques linguistiques que celui portant sur les transformations des années 1990 sur l'action des minorités nationales et du nationalisme minoritaire ont omis l'action des autres minorités linguistiques.

Seuls les spécialistes des droits humains qui se portent à la défense de la diversité linguistique comme un idéal moral à réaliser semblent favorables à l'action des minorités linguistiques sauf que ces derniers sont souvent associés à des nostalgiques de la pureté originelle des langues (de Swamm, 2007). Par surcroît, si elle fait valoir la nécessité de préserver la diversité linguistique au sein de la mondialisation, l'approche des droits humains ne permet pas de contrer les arguments favorables à la territorialité. Elle se limite aussi trop souvent à la reconnaissance de droits dans le domaine de l'éducation et des médias et négligent, notamment, les enjeux de gouvernance et de

⁷ Les trois autres principes visent, notamment à préciser les obligations des pays anglophones envers les milieux non anglophones qui investissent dans l'enseignement de l'anglais à leurs membres et des personnes hautement qualifiées qui y immigreront. Si le monde anglophone devrait financer l'enseignement de l'anglais étant donné qu'ils en sont les bénéficiaires, celle-ci étant devenue la langue seconde d'une bonne partie des habitants de la planète, pour leur part, les immigrants arrivant dans ces différents pays doivent s'intégrer à la langue nationale. Van Parijs considère que ces personnes pourront s'intégrer à une lingua franca autre que l'anglais si le principe de territorialité est appliqué de façon conséquente dans les pays où elle est parlée. Par contraste, si l'immigration n'est pas symétrique, c'est-à-dire si les personnes hautement qualifiées privilégient les pays anglophones, il est convaincu que les États dont la langue principale n'est pas l'anglais n'auront d'autres choix que de procéder à un nivellement par le bas au plan économique – pensons à la réduction des impôts souvent exigée comme condition pour attirer les investisseurs – et d'assouplir les exigences de parler la langue nationale au profit de l'anglais. Dans un tel contexte, le développement économique pourrait même s'avérer incompatible avec certaines formes de justice sociale car l'immigration exercerait une pression trop forte sur l'État providence

pouvoirs qui mobilisent aussi les minorités linguistiques (Dunbar, 2007; Cardinal, 2007).

Contexte de choix et contexte de sens

Une typologie plus exhaustive des minorités linguistiques serait utile afin de mieux comprendre les enjeux qu'elles vivent, leurs modalités d'action et savoirs formulés afin de voir à leur développement. Une théorisation plus complexe du contexte de sens dans lequel ces minorités interviennent nous apparaît également essentielle à la compréhension de leur action au regard de l'accent mis sur la structure d'opportunités politique.

Il revient principalement à Loughlin (2004), en politique comparée, d'avoir proposé une première théorisation de ce contexte de sens dans lequel l'action des minorités linguistiques est en partie configurée. De façon plus précise, il a identifié quatre traditions étatiques et institutionnelles présidant à l'action des États envers les minorités linguistiques : i) étatiste ou jacobine, ii) corporatiste ou germanique et scandinave; iii) pluraliste ou anglo-américaine; et iv) la gouvernance par réseau ou européenne. Ainsi, le modèle jacobin qu'il résume au principe de l'indivisibilité de la République constitue une approche qui subordonne les politiques linguistiques au principe de la préservation de l'unité de l'État français. Il fait du français, la langue de l'administration indépendamment du fait que la France comprend des minorités historiques qui parlent d'autres langues comme le corse, le breton, l'alsacien, le catalan, le basque, l'occitan, le picard. La tradition étatique française, en raison d'un concept de citoyenneté fondé sur le principe de droit du sol, tient pour acquis que le citoyen est sans attaches ethnique, raciale, culturelle, sexuelle, religieuse ou linguistique. Si ces repères sont cruciaux pour comprendre l'évolution du débat sur la langue en France au plan historique, il demeure essentiel pour mesurer la possibilité de reconnaissance des langues encore aujourd'hui. Les minorités linguistiques opèrent à l'intérieur de ce modèle et ne peuvent penser uniquement en fonction d'une logique normative fondée en droit international.

Le modèle jacobin a aussi eu une influence à l'extérieur de la France comme en Turquie où le traitement des revendications de la minorité kurde est soumis à une configuration semblable ou encore en Belgique, aux Pays Bas, au Luxembourg et en Finlande. C'est seulement lorsque la Belgique abandonne son héritage jacobin que les rapports entre les questions linguistiques trouvent une résolution davantage acceptable aux Flamands et que se met ainsi en place une nouvelle configuration dorénavant dictée par le modèle fédéral. Pour leur part, les Pays Bas combinent le modèle jacobin avec l'approche germanique et permettent ainsi des politiques davantage corporatistes couplées à une « pilarisation » des groupes afin de leur permettre de cohabiter de façon pacifique. Ainsi, grâce à cet héritage, les Pays Bas ont été en mesure d'accommoder les minorités linguistiques, notamment les Frisons et les autres groupes par la suite lorsque le pays devint multiculturel. Ensuite, la Finlande, même si elle adopte le modèle jacobin, reconnaît des formes de bilinguisme au sein des communes et le suédois dans les îles Åland où 98 % de la population parle le suédois. Une forme de citoyenneté régionale est accordée à celle-ci.

Pour sa part, le modèle germanique et scandinave est caractérisé par une conception de l'État reposant sur le principe fédéral et le corporatisme. Loughlin

explique que l'importance accordée à l'unité linguistique du pays a également marqué l'Allemagne qui a toutefois réussi à faire coexister l'allemand avec ses dialectes et d'autres langues comme le danois, le sorabe et le frison. Des politiques de réciprocité avec le Danemark ont permis d'accommoder les groupes linguistiques d'un côté comme de l'autre de la frontière. La Scandinavie a aussi des traditions d'accommodement des langues. Outre la Finlande, la Suède reconnaît les langues des Sami, le norvégien et le finnois. Toutefois la population finnoise dans le Tornedalen finlandais continue de revendiquer sa reconnaissance.

La tradition anglo-saxonne est constituée d'un mélange de centralisme administratif et de pluralisme. Elle se définit par des conceptions variées de gouvernements et comprend ainsi une approche centrée sur la société plus que sur l'État. La tradition anglo-saxonne a donné lieu à la fois à des pratiques de tolérance et de répression envers les minorités linguistiques tant au Royaume-Uni qu'au Canada ou aux États-Unis. Au Royaume-Uni, depuis le XIX^e siècle, l'anglais a réussi à s'imposer comme une langue dominante et à se substituer aux langues celtiques comme le gallois ou le gaélique. Entre autres, les forces sociales et économiques associées à la révolution industrielle ont été largement associées à l'anglais et ont contraint les élites à opter pour l'anglais.

Loughlin et Williams (2007 : 78) considèrent néanmoins que la tolérance envers les langues a probablement été plus importante que la répression. Au Royaume-Uni comme au Canada, l'interdiction des langues autres que l'anglais a souvent été combinée à une approche d'accommodement par élites qui a permis aux langues minoritaires de résister à leur assimilation. Ainsi, les gouvernements dans les pays anglo-saxons ont généralement accepté de mettre en place des services dans les langues minoritaires ou d'adopter des politiques linguistiques parce qu'il était pratique et raisonnable de le faire. « Là où le nombre le justifie », tant au Canada qu'en Irlande du nord, est un de ces principes visant à accommoder les minorités sans que les majorités se sentent menacées par les mesures à leur intention.

À la différence du Royaume-Uni, le Canada a toutefois développé un régime des droits linguistiques qu'il a rendu justiciable à partir des années 1980 (Cardinal, 2007). L'approche canadienne a donné lieu à une juridisation importante des enjeux linguistiques. Même si celle-ci semble difficilement exportable au Royaume-Uni, les deux pays puisent néanmoins dans le même réservoir de traditions l'attitude à adopter envers les langues non dominantes. Le Royaume-Uni ne reconnaît pas de droits linguistiques à ses citoyens (Cardinal et Denault, 2007; Dunbar, 2007). En effet, le *Welsh Language Act* adopté en 1993, officialise le gallois mais il ne confère pas des droits linguistiques à la population du pays de Galles. Il permet surtout d'aménager des services en gallois. Par surcroît, l'Assemblée du pays de Galles, mise sur pied en 1998, n'a toujours pas adoptée de législation sur le gallois malgré les revendications des militants gallophones.

Par contraste, en Irlande, l'approche plus symbolique envers la langue irlandaise a permis de lui conférer une reconnaissance de type constitutionnelle après l'indépendance. Toutefois, c'est seulement en 2003, que le gouvernement irlandais adoptait une législation afin de permettre une meilleure offre de services aux irlandophones (Crowley, 2006).

Finalement, le modèle par réseaux est associé au développement de la communauté européenne mais n'a pas encore fait l'objet d'une théorisation poussée dans le domaine de la langue. Malgré l'engagement de l'Union européenne envers la diversité linguistique celle-ci pose des enjeux d'ordre structureaux importants au regard de la langue de travail, du traitement des minorités linguistiques et quant à la superposition de régimes linguistiques et juridiques (Loughlin et Williams, 2007 : 93-97). La promotion du plurilinguisme dans le cadre de la communauté européenne a surtout donné lieu, en plus de la reconnaissance des langues historiques, à des mesures favorables à l'apprentissage des langues majoritaires (Jostes, 2007). Il est possible d'accommoder les langues immigrantes afin de favoriser l'intégration des nouveaux arrivants mais la question de leur promotion est plus ou moins laissée en plan. Les pays sont aussi de plus en plus ambivalents à l'égard de ces langues et se méfient du multiculturalisme (Joppke, 2002).

L'intégration des questions linguistiques au débat sur les droits humains a, notamment servi de justificatif à la reconnaissance plus grande des préoccupations des minorités linguistiques historiques au sein de la communauté européenne. L'action des groupes en vue de l'adoption de traités internationaux et en particulier la Charte des langues minoritaires et régionales adoptée par le Conseil de l'Europe ont contribué à rendre plus crédible l'exigence de promotion des langues minoritaires afin de résoudre les tensions entre les groupes dans le contexte de la mondialisation et ainsi promouvoir la diversité. Les auteurs ont toutefois montré que les États européens ont du mal à dépasser une approche de tolérance envers les langues afin d'adopter une approche plus large de promotion telle que convenue dans les traités. Par surcroît, les instruments juridiques développés jusqu'à présent demeurent étriés et non contraignants (Poirier, 2008; Dunbar, 2007; Henrard, 2005). Rares sont les États qui envisagent d'accorder plus de pouvoirs à ces minorités de sorte à renforcer leur territorialité ou encore à envisager des scénarios de gouvernance partagée avec elles (Cardinal, 2008; 2006).

Selon la typologie élaborée par Loughlin, les politiques linguistiques et l'action des groupes évoluent au sein de traditions étatiques données qui interagissent avec des façons distinctes de conceptualiser les politiques. Toute transformation de l'État nation vers une forme post-nationale continuera à interagir avec ces traditions. Elles configurent l'action étatique au plan normatif et institutionnel tout comme elles peuvent aussi influencer l'action des acteurs selon les époques.

Or, tant le débat normatif sur les politiques linguistiques au sein des sociétés multiculturelles que celui sur l'action des minorités nationales et régionales depuis les années 1990 insistent beaucoup sur les dimensions utilitaire et stratégique de l'action. L'analyse permet certainement de réhabiliter de façon importante les nationalismes minoritaires au regard souvent douteux des majorités à leur égard. Les chercheurs accordent, avec raison, une importance déterminante à la territorialité des minorités nationales ou régionales au détriment d'une approche qui pourrait aussi inclure les modalités d'action des autres minorités linguistiques. Les spécialistes des droits humains insisteront avec raison sur l'importance du droit afin de les habiliter. Toutefois l'approche continue de s'en tenir à une compréhension passive de ces minorités. Nous souhaitons plutôt montrer que l'étude du contexte de sens dans lequel elles interviennent et qu'elles tentent d'influencer offre un début d'approche plus dynamique de leur action.

LE CANADA ET LE ROYAUME-UNI

Il n'est pas notre intention de minimiser ici l'importance de ces facteurs déterminant de l'action des minorités nationales mais de nuancer l'analyse et de l'élargir à l'action des autres minorités linguistiques grâce à une approche moins utilitaire et déterministe de leur situation. Notre étude des minorités francophone hors Québec et galloise tente, en partie, de répondre à ces difficultés en insistant sur l'interaction entre les groupes et le contexte de sens dans lequel ils interviennent. L'analyse servira à mieux comprendre l'action des groupes au sein de la nouvelle « structure d'opportunités » en tenant davantage compte de leur situation particulière. Mais avant d'aborder cet aspect de l'analyse, il importe de présenter plus en détails le contexte de sens institutionnel au sein duquel ils vont aussi puiser une partie du sens qu'ils vont donner à leur action et tenter d'innover au plan de la formulation des politiques linguistiques et de leur développement.

Canada

À tout le moins, depuis l'adoption de l'Acte de Québec de 1774 qui reconnaît aux francophones le code civil, la religion catholique et le régime seigneurial et la création du Bas-Canada (Québec), en 1791, octroyant une assemblée législative à la population bas canadienne, la langue n'a jamais cessé de constituer une dimension importante de la compréhension de la politique canadienne. Si nous pouvons convenir que des enjeux d'ordre stratégiques et la concentration territoriale des francophones au Québec a rendu possible ces formes d'accommodement, ces dernières ont aussi jeté les bases d'une approche favorable à la reconnaissance de droits culturels et linguistiques qui, à ce jour, continue d'influencer l'action des gouvernements à leur égard. Depuis le XVIII^e siècle, les différents acteurs ont puisé dans ce répertoire une part importante du sens qu'ils ont donné à leur action⁸.

Au XIX^e siècle, tout comme le fédéralisme et la religion, le statut du français et des francophones a fait l'objet de nombreux débats et a aussi mené à une certaine forme de reconnaissance en lien avec les façons de faire du passé (Smith, 2002). Plus particulièrement, en 1867, la fondation du Dominion du Canada a mené à l'adoption d'une Constitution dont l'article 133 stipulait que le français ou l'anglais pouvaient être utilisés dans les débats parlementaires dans la législature fédérale et celle du Québec, que les lois seraient promulguées dans les deux langues au fédéral et au Québec et que le français et l'anglais étaient les langues des tribunaux fédéraux et québécois. Il était également reconnu que les États fédérés respecteraient les droits des minorités françaises ou anglaises sur leurs territoires (Vipond, 1991). En effet, les francophones se sont vus reconnaître des formes d'accommodements dans le domaine de l'éducation et la possibilité d'utiliser le français au sein des législatures provinciales. Par surcroît, la signature de la Proclamation royale, en 1869, destinée aux habitants de la Terre de Rupert leur promettait des « droits civils et religieux » qui seraient respectés après l'accession de ce territoire au Canada⁹. Les tribunaux n'ont toujours pas déterminé l'incidence de cette proclamation sur les droits linguistiques des francophones hors Québec, sauf que la découverte récente de son existence semble confirmer l'approche

⁸ En 2006, la reconnaissance que les Québécois forment une nation au sein d'un Canada uni nous semble puiser directement dans ce répertoire.

⁹ Selon le jugement qu'a rendu la Cour provinciale de l'Alberta en 2008 dans l'affaire *R. c. Caron*.

pluraliste dont parle Loughlin (2005) dans le domaine des droits des minorités à l'époque.

Des entorses ont été faites de façon régulière au pacte initial entre les francophones et les anglophones et ont donné lieu à des pratiques d'intolérances envers le français à l'extérieur du Québec. Dès l'époque, l'on prétexte que les minorités francophones de l'extérieur du Québec ne sont pas suffisamment nombreuses, que la reconnaissance du français coûte trop cher aux citoyens, bref qu'il n'est pas raisonnable ou pratique de les accommoder (Aunger, 2001; 2005). Ainsi, au XIX^e siècle et au début du XX^e, l'on abolit les droits des francophones dans l'ensemble des provinces canadiennes-anglaises.

Les minorités francophones hors Québec n'ont pas été sans leurs défenseurs. Ceux-ci ont, notamment, sommé les gouvernements de respecter les normes et les valeurs enchâssées dans la Constitution canadienne. Pensons à l'entente Greenway-St. Laurent au Manitoba, suite à d'intenses négociations entre les différents acteurs, qui confère une heure de français par jour aux élèves de la minorité francophone de la province. Si ce type d'accord, à l'époque, est plus ou moins contraignant et fort limité à l'endroit des francophones du Manitoba, elle révèle le début d'une approche administrative favorable à des arrangements considérés comme étant « raisonnables » et « pratiques » aux yeux de la majorité. Celle-ci prend d'ailleurs son essor à partir des années 1960 devant l'ampleur grandissante que prend le mouvement pour la souveraineté au Québec. À titre d'exemple, en 1969, lorsque le gouvernement fédéral adopte sa première *Loi sur les langues officielles*¹⁰, il se donne l'obligation d'offrir des services dans les deux langues officielles à sa population mais « là où le nombre le justifie ». C'est aussi la même attitude qui prévaut en Ontario lorsque le gouvernement de la province reconnaît le droit des francophones à des services en français. Selon le premier ministre de l'époque, John Roberts, ces services seront offerts « là où c'est pratique et là où c'est raisonnable » (Cardinal et. al, 2005).

En 1982, le Canada passe d'une situation de droits implicites à des droits explicites et « rapatrie » sa Constitution de Westminster. Une *Charte des droits et libertés* est enchâssée et confère au français et à l'anglais un statut constitutionnel en ce qui concerne le bilinguisme institutionnel et l'éducation. Ainsi, la *Charte* considère la langue comme l'une des valeurs fondamentales du Canada faisant écho aux normes et aux valeurs sur lesquelles la Constitution canadienne a reposé depuis sa création. Toutefois en pratique, les services dans les deux langues officielles vont continuer d'être offerts là où le nombre le justifie. Par surcroît, une disposition garantissait que « les parents appartenant à une minorité linguistique ont le droit de faire instruire leurs enfants dans la langue de la minorité, dans des écoles homogènes qu'ils peuvent gérer, là où le nombre le justifie »¹¹.

En 1988, le gouvernement a adopté une nouvelle *Loi sur les langues officielles* afin de mieux se conformer aux exigences de sa *Charte*. La nouvelle législation contient deux nouvelles sections, dont l'une reconnaissait le droit de chaque fonctionnaire de

¹⁰ L'objectif de la législation était de s'assurer que tous les ministères et agences fédéraux pourraient devenir bilingues, soit offrir des services dans les deux langues officielles à la grandeur du pays et que des francophones soient représentés de façon équitable au sein de la fonction publique. La nouvelle législation prévoyait aussi la création du poste de Commissaire aux langues officielles.

¹¹ *Charte canadienne des droits et libertés*, section 23.

travailler dans la langue officielle de son choix et une autre qui déclarait ce qui suit : « Le gouvernement fédéral s'engage à favoriser a) l'épanouissement des minorités francophones et anglophones du Canada et à appuyer leur développement, ainsi qu'à b) promouvoir la pleine reconnaissance et l'usage du français et de l'anglais dans la société canadienne. » (Voir la partie VII, article 41.) C'était la première fois que l'on reconnaissait un fondement législatif à la notion de développement et d'épanouissement. De plus, en 1998, la Cour suprême du Canada a confirmé dans son fameux *Renvoi sur la sécession du Québec*, que les droits des minorités étaient l'un des quatre principes implicites de la Constitution canadienne avec la démocratie, la primauté du droit et le fédéralisme. Par conséquent, la Cour a confirmé la pertinence du pacte fondateur du pays et a rendu encore plus explicites les normes et valeurs sur lesquelles il repose depuis le XIX^e siècle. La mention des minorités en général et non pas seulement des minorités linguistiques ne modifie rien, sauf que la Cour a décidé d'élargir le pacte d'origine à tous les groupes minoritaires. Par contre, ces déclarations n'ont rien changé au fait que l'action des gouvernements continuent d'être guidée par les mêmes principes.

Pays de Galles

Limitée à certaines sphères particulières de la société galloise depuis 1536, la langue galloise est demeurée une langue importante de communication jusqu'au XIX^e siècle et au début de l'industrialisation. Brièvement, au cours du XVI^e siècle, une politique d'accommodement a été mise en place avec la traduction de la Bible en gallois afin de ne pas aliéner l'élite locale de la Couronne britannique. Au XIX^e siècle, l'avenir de la langue galloise est devenu un enjeu important pour de nombreux mouvements exigeant un meilleur statut pour le pays de Galles au Royaume-Uni, notamment *Cymru Fydd* (*Wales of the Future*, 1886-1896) et *Plaid Cymru* (The Party for Wales). En réaction à ces pressions, le gouvernement britannique a accepté certaines concessions à la langue et à la culture galloises.

Ainsi, en 1942, une *Welsh Courts Act* et en 1944, une *Education Act* ont été adoptées par le gouvernement britannique qui toutes deux reconnaissent le droit à une certaine utilisation de la langue galloise dans ce domaine. En 1967, une première *Welsh Language Act* permettait l'utilisation de la langue dans le secteur public en général. Le système d'éducation « *Welsh-medium* » (groupes préscolaires, écoles primaires et secondaires) a également été élargi à ce moment. En 1988, une *Welsh Language Board* (WLB) consultative et discrétionnaire a été créé afin de promouvoir l'utilisation de la langue galloise lorsque « pratique et raisonnable ». En 1993, une nouvelle *Welsh Language Act* adopté par Westminster a conféré un statut officiel à la langue galloise au pays de Galles. En même temps, la WLB est devenu un organisme de droit public, un progrès qui a redonné de l'élan à la planification linguistique et l'élaboration de politiques. En 1996, la WLB a publié une *Strategy for the Welsh Language* qui préconisait une approche holistique à la planification linguistique et à la création de partenariats avec le secteur bénévole et privé.

Le statut de la langue galloise a été renforcé plus amplement grâce à la dévolution et la *Government of Wales Act 1998* qui confirmait que la langue fait partie intégrante de l'identité galloise. Elle reconnaissait aussi que l'Assemblée nationale du pays de Galles « peut faire ce qu'elle considère approprié pour soutenir la langue galloise ». Cette loi confirme le principe que l'anglais et le gallois doivent être mis sur

un pied d'égalité et lorsque l'assemblée adopte sa législation secondaire (elle n'a pas, à l'époque, le pouvoir d'adopter une législation primaire) en anglais et en gallois, les deux versions ont la même authenticité (Dunbar, 2007).

En 1999, la WLB a proposé une stratégie en vue d'améliorer la langue de quatre façons : (i) hausser le nombre de personnes parlant le gallois, (ii) développer les occasions d'utiliser la langue dans le cadre de programmes de langue galloise et de campagnes de marketing, (iii) accroître l'utilisation de la langue dans les domaines comme la technologie de l'information et l'assemblée nationale du pays de Galles et (iv) permettre au gallois de devenir une langue officielle dans les organismes du secteur public (Williams, 2005 : 10). En 2002, le gouvernement de l'Assemblée galloise a émis un énoncé de politique *Dyfodol Dwyieithog / Bilingual Future* qui affirme son engagement à revitaliser la langue galloise et à créer un pays de Galles bilingue¹². En 2003, la publication de *Iath Pwab: A National Plan for a Bilingual Wales* par le gouvernement de l'assemblée galloise s'appuie sur ces derniers progrès et bénéficie de moyens plus importants et d'une légitimité plus grande découlant de la dévolution. En bref, le plan gallois combine trois éléments : i) un cadre de politique nationale, ii) le gallois comme langue communautaire et iii) le droit de chaque personne à recevoir des services dans la langue de son choix.

L'objectif à long terme pour un pays de Galles bilingue est que : d'ici 2011, le nombre de personnes parlant le gallois aura augmenté de cinq pourcent, l'érosion des collectivités de plus de 70 pour cent de gallophones cessera, le nombre d'enfants d'âge préscolaire parlant la langue augmente, le nombre de familles parlant gallois sera plus élevé et que la plage de services publics, privés et bénévoles offerts au pays de Galles augmentera. De plus, le gouvernement de l'Assemblée galloise s'est engagé envers la mise en place d'un bilinguisme institutionnel en son sein.

L'approche administrative d'accommodement de la langue adoptée par le Royaume Uni en réaction aux mouvements de défense des droits linguistiques se distingue de l'approche constitutionnelle du Canada. Il n'y a pas eu de tentative d'octroyer ou de reconnaître même implicitement que les personnes parlant le gallois ont le droit à leur langue à tout le moins au pays de Galles. Robert Dunbar (2007) explique que le Royaume Uni n'a simplement pas de politiques à l'appui de ses langues minoritaires. Il reconnaît qu'on ne dissuade pas l'utilisation des langues autres que l'anglais, mais qu'on n'en fait pas non plus la promotion. Par le passé, le Royaume Uni a adopté des lois comme la *Race Relations Act 1976* et la *Human Rights Act 1998* qui protègent les membres des minorités de la discrimination, mais Dunbar soutient encore que ces lois ont une valeur limitée pour les minorités linguistiques. Elles visent à intégrer les membres des minorités au sein de la société britannique. Elles ne prétendent pas protéger les minorités linguistiques de l'assimilation dans la société dominante anglophone, mais conviennent qu'au pays de Galles, la *Commission for Racial Equality* vient à l'appui de la langue.

¹² Comme le souligne le gouvernement du pays de Galles, « In a truly bilingual Wales both Welsh and English will flourish and will be treated as equal. A bilingual Wales means a country where people can choose to live their lives through the medium of either or both languages; a country where the presence of two national languages, and other diverse languages and cultures, is a source of pride and strength to us all. » Cardiff, *Welsh Assembly Government*, juillet 2002 (www.bwrdd-yr-iaith.org.uk/pdf/adolygiadpolisi/datganiadpolisi-e.pdf).

Par conséquent, on pourrait avancer que la politique linguistique au pays de Galles est fondée en partie sur le principe de l'accommodement afin de ne pas aliéner du reste du pays, la portion de l'élite qui continue de parler le gallois et de vivre dans cette langue. L'approche explique aussi pourquoi le gouvernement du pays de Galles vise surtout à aider les personnes à prendre conscience que la langue galloise fait partie de leur patrimoine, plutôt que d'octroyer des droits linguistiques à ceux qui la parlent.

GOVERNANCE NÉOLIBÉRALE ET HABILITATION DES MINORITÉS LINGUISTIQUES

Loughlin conçoit que les processus de changements d'un mode de gouvernance à un autre correspondent à une « transformation évolutive graduelle » (*incremental evolutionary transformation*). Il a identifié trois changements de paradigmes depuis les Trente glorieuses au sein des configurations étatiques existantes, soit le passage de l'État providence, à l'État néolibéral à l'État hybride (Loughlin, 2004; Loughlin et Williams, 2007). Dans chaque cas, les politiques linguistiques ont été l'objet d'une conceptualisation particulière. L'État providence a privilégié une approche plus centralisatrice et parfois plus ou moins ouverte aux minorités linguistiques longtemps associées aux forces de la réaction, comparativement à l'État néolibéral qui a accepté de reconnaître les langues dans la mesure où elles pouvaient constituer une valeur ajoutée. Finalement, l'État hybride prolonge l'approche néolibérale mais se constitue aussi comme un État partenaire qui reconnaît une plus grande diversité de façons de faire et de gérer les politiques incluant les enjeux linguistiques.

L'avènement d'une nouvelle façon de concevoir les politiques publiques dans les années 1990 correspond au passage de l'État providence à l'État néolibéral. Celle-ci est aussi associée à de nouvelles formes de gouvernance marquées par la tendance des gouvernements à recourir au secteur privé pour la prestation des services, plutôt qu'à l'administration du secteur public. L'introduction du modèle de nouvelle gestion publique (NGP) dans l'élaboration des politiques a été essentielle dans cette transformation. L'approche est devenue dominante au Canada et au Royaume-Uni où l'on a connu un essor dans les partenariats entre les groupes et des organismes clés pour la prestation de services et la mise en œuvre de programmes gouvernementaux.

La mise en place d'une gouvernance néolibérale a exercé une pression inédite sur l'État providence considéré comme étant trop lourd, complexe et bureaucratique. Celle-ci a aussi provoqué de nombreuses réactions de la part des différents acteurs habitués à une certaine façon de faire. Des critiques ont soutenu que le néolibéralisme avait eu une incidence négative sur l'action collective (Smith, 2005; Jenson et Phillips, 1996; Evans et Shields, 2001). Entre autres, ils ont montré que les groupes et les mouvements sociaux ne reçoivent plus d'appui adéquat de la part des gouvernements et ce, même lorsqu'ils participent au nouveau mode de gouvernance des politiques publiques mis en place par ces derniers (Phillips, 2002). Par surcroît, ils ont aussi souligné combien la gouvernance néolibérale a contribué à dépolitiser les groupes en les cooptant et en les forçant à revoir leur rôle de représentation au profit d'un statut de nouveau pourvoyeur de services gouvernementaux.

D'autres ont soutenu qu'une telle cooptation pouvait également bénéficier aux groupes par la légitimité qu'elle leur donne par rapport à l'État. Malgré tout, ils ont

gagné en crédibilité à titre de porte-parole dans leurs propres domaines de compétence (Hamel, Maheu et Vaillancourt, 2000; Cardinal et Juillet, 2005; Laforest, 2000). Les gouvernements peuvent aussi s'adapter et montrer une certaine souplesse à l'égard des groupes. Loughlin (2004) suggère que le nouvel État néolibéral manifeste un certain niveau d'ouverture envers la solidarité sociale et la collectivité. Les notions de partenariat et de subsidiarité amènent la prise de décisions plus proche du citoyen et aident à compenser le fait que l'individualisme et la pluralité des styles de vie peuvent conduire à une perte de traditions. L'insistance sur la collectivité est ainsi importante pour le capital social et la cohésion sociale au sein des minorités linguistiques. Elle aide à instaurer la confiance, une lacune des grands appareils gouvernementaux, et contribue à créer un environnement stable pour les citoyens. Ainsi l'État néolibéral se fait de plus en plus hybride et intègre les groupes à une logique marchande tempérée par leur appel à la solidarité.

Comme le suggèrent Hamel, Maheu et Vaillancourt (2001), les mouvements sociaux acceptent volontiers la possibilité de participer aux consultations et aux discussions en matière de politiques. Ils perçoivent souvent leur relation avec l'État comme un outil d'apprentissage, de négociation et de création de nouvelles formes de solidarité. Les partenariats entre les gouvernements et les groupes exigent aussi une certaine souplesse de la part de l'État, ce qui ne signifie pas pour autant la fin des conflits avec les groupes ou entre les groupes. Pour Hamel, Maheu et Vaillancourt, les mouvements sociaux critiquent encore le manque de ressources consenties par l'État. Ils continuent aussi à débattre, dans de nombreux forums différents, des questions qui touchent les mouvements sociaux comme la représentation et la diversité.

Nous avons examiné plus attentivement ces questions à mesure qu'elles sont survenues dans le domaine de la politique linguistique au Canada et au pays de Galles. À la différence des spécialistes de la gouvernance territoriale qui étudie les minorités nationales et régionales, nous avons accordé une plus grande attention particulière aux interactions entre les minorités francophones et galloise et les traditions institutionnelles existantes au regard de la mise en place de politiques néolibérales propice à l'économie du savoir. Notre objectif n'est pas de négliger l'autonomie des acteurs dans un tel cadre mais de faire valoir l'hypothèse selon laquelle les groupes interagissent avec des traditions déjà existantes qui influencent leurs répertoires d'action et savoirs.

Canada

Au Canada, la gouvernance néolibérale des politiques publiques a pris forme dans le domaine de la politique linguistique lors de compressions budgétaires dans les programmes linguistiques au cours des années 1990 et d'une restructuration significative des différentes instances gouvernementales ayant des responsabilités dans le domaine des langues officielles. En simplifiant, après une période relativement favorable aux minorités francophones, des coupes ont été effectuées lorsque le gouvernement canadien a décidé que des transformations importantes dans la prestation des services étaient nécessaires pour juguler son déficit budgétaire et devenir plus efficace. En conséquence, de 1995 à 1999, les programmes des langues officielles, notamment les mesures favorables à l'épanouissement du français à l'extérieur du Québec et de l'anglais au Québec ont été amputées de 70-80 millions de dollars dans un budget totalisant 220 340 000 dollars canadiens. Ces compressions ont été reconnues pour être néfastes aux minorités francophones en particulier parce qu'elles ont nui à la

capacité d'un grand nombre de groupes à fournir des services et des activités à leurs collectivités¹³.

De plus, en 1993, le gouvernement restructure cinq ministères afin de créer le ministère du Patrimoine canadien. Ce sont le Secrétariat d'État, le ministère de l'Environnement, le ministère de la Santé nationale et du Bien-être social, le ministère du Multiculturalisme et de la Citoyenneté et le ministère des Communications. La restructuration a pour effet de confier au nouveau ministère la tâche de susciter et de coordonner l'action du gouvernement fédéral en matière des langues officielles, une obligation qui date de 1988 et qui était jusque-là la responsabilité du Secrétariat d'État qui avait été plus ou moins actif dans le domaine.

En 1994, un réseau de coordonnateurs nationaux et de personnes-ressources dans 27 ministères et organismes fédéraux en région a été mis sur pied afin de mieux intégrer les préoccupations des minorités de langue officielle aux changements en cours. Il s'agit d'une innovation importante au sein du gouvernement qui donne lieu à la publication d'un cadre de responsabilisation pour la mise en œuvre des articles 41 et 42 de la partie VII de *Loi sur les langues officielles* obligeant le gouvernement canadien à voir à l'épanouissement et au développement des communautés minoritaires de langue officielle au Canada, soit les francophones de l'extérieur du Québec et les anglophones vivant au Québec. Ce nouveau cadre crée l'obligation pour les ministères et les organismes clés de produire un plan d'action dans le domaine des langues officielles. Les premiers plans d'action des ministères et des organismes clés sont remis en 1995 au ministère du Patrimoine canadien qui, pour sa part, met l'accent sur la culture, l'éducation, le développement économique, le développement communautaire et la technologie de l'information. Ces priorités visent à favoriser l'arrimage entre l'action des minorités de langue officielle et les exigences de la nouvelle économie.

Au même moment, des ententes Canada-communauté ont été conclues entre le gouvernement et les porte-parole des minorités francophones. Celles-ci ont ainsi contribué à formaliser davantage le rapport entre les minorités francophones et à les responsabiliser (Cardinal et Hudon, 2001). Ces ententes ont incité les groupes à revoir leur propre gouvernance, à se doter de plan d'action et à préciser les moyens par lesquels ils allaient les mettre en œuvre. La présentation de ces plans devenait une condition de leur financement.

Les réactions

Force est de constater que la mise en place d'une approche néolibérale dans le domaine de la langue au Canada a été réalisée afin de faire des économies et de « responsabiliser » les groupes. Or, même si le discours officiel de la plupart des groupes francophones hors Québec à l'époque a été d'accepter les compressions au nom du bien public, ces derniers, en l'occurrence, leur principal porte-parole, la Fédération des communautés francophones et acadienne du Canada (FCFA), ont aussi rapidement convenu d'une action visant à rappeler au gouvernement canadien que les langues officielles représentaient une valeur fondamentale au Canada et que celle-ci était dorénavant

¹³ Pour plus de détails, voir le site Internet du Conseil du Trésor du Canada : www.tbs-sct.gc.ca/tb/estimate/ped9899.html.

menacée¹⁴. En effet, en vertu de la partie VII de la *Loi sur les langues officielles*, le gouvernement a l'obligation de veiller à ce qu'elles soient respectées et à s'assurer, par conséquent, de l'épanouissement et du développement des minorités francophones hors Québec malgré les compressions budgétaires. Puisant la force de leur argumentaire dans ce répertoire constitutionnel de sens, les minorités francophones hors Québec vont ainsi systématiquement dénoncer les restructurations gouvernementales en cours. Entre autres, ils n'hésiteront pas à critiquer les nouvelles techniques de gestion comme les projets et les programmes axés sur les résultats auxquels ils sont dorénavant obligés de se conformer. Si le gouvernement considère qu'il modernise ses exigences de gestion, les groupes y voient une façon pour l'État de poursuivre son désengagement envers eux et d'exercer un plus grand contrôle sur leurs activités. Par surcroît, si le gouvernement élabore des plans d'action, ceux-ci ne sont pas contraignants et on ne sait pas s'ils sont véritablement appliqués. Les groupes critiquent aussi le temps qu'ils doivent dorénavant consacrer à la rédaction de rapports d'évaluation de leurs activités et dénoncent le fait que le temps consacré à ces tâches mine leur capacité d'action. Ils s'interrogent aussi sur l'utilité des plans d'action qu'ils doivent préparer afin d'obtenir leur financement.

Les minorités francophones hors Québec vont aussi trouver dans le Commissaire aux langues officielles et chez certains élus et sénateurs libéraux des alliés de taille qui se porteront à leur défense sur toutes les tribunes. Ceux-ci vont aussi puiser dans le répertoire constitutionnel une part importante de leur argumentaire au sujet de la responsabilité du gouvernement envers les minorités de langue officielle. Ainsi, en 1996, le Commissariat aux langues officielles, dans un rapport sur la mise en œuvre de la partie VII, montre que l'adoption des nouvelles façons de faire de la part du gouvernement a contribué à la perte d'intérêt envers les minorités francophones au sein de la fonction publique. Il considère ainsi que le gouvernement canadien manque à ses engagements envers le développement des minorités de langue officielle.

En 1998, le Commissariat poursuit la bataille et publie un rapport plus complet sur l'incidence des transformations gouvernementales sur les langues officielles au Canada. Il a révélé, dans ce document, que ces transformations mettent en péril la survie des groupes minoritaires de langues officielles. Selon le Commissaire, le gouvernement canadien, par son manque de respect du régime de langues officielles du pays, est à l'origine de ce recul.

Pendant plus de cinq ans, les minorités francophones hors Québec et leurs alliés vont rappeler au gouvernement canadien qu'il a des obligations de type constitutionnel à leur égard, notamment qu'il ne peut considérer la langue comme une valeur fondamentale du pays et négliger, par le fait même, de voir à leur développement. Les groupes vont marteler ce discours sur toutes les tribunes.

Enfin, en 1998, le gouvernement canadien réagira favorablement aux demandes répétées des minorités francophones et de leurs alliées de voir à leurs préoccupations. Nous ne pouvons retracer, dans le cadre de ce texte, l'ensemble des démarches et explications de ce revirement. Mentionnons toutefois que le gouvernement canadien va reprendre la recommandation du Commissariat de mettre sur pied un groupe de travail dont la tâche serait d'évaluer la situation et de formuler des recommandations au

¹⁴ Les Anglophones du Québec vont aussi mener une action auprès du gouvernement canadien à l'époque mais celle-ci ne fait pas l'objet de ce texte. Les groupes anglophones vivent une réalité trop différente de celle des francophones de l'extérieur du Québec afin d'être traités sur le même pied que ces derniers.

président du Conseil du Trésor afin de redresser la situation¹⁵. Le groupe de travail se réunira pendant plusieurs fois, entendra les représentants des minorités de langue officielles et procédera à la préparation de son rapport et recommandations. En simplifiant, soulignons que les auteurs reprendront le même discours que les minorités et insisteront sur la nécessité d'accorder aux langues officielles l'attention requise par la Constitution dans toutes les réformes ou programmes de politique gouvernementaux¹⁶.

Sans entrer dans les détails, mentionnons que le gouvernement canadien a accepté les recommandations du groupe de travail et mis en branle une série de nouvelles mesures en vue de s'assurer du respect des langues officielles et de ses obligations au regard de la partie VII. Ainsi, dès 1999, il réinvestit une somme de 70 millions de dollars dans les programmes de langues officielles. En février 2000 il crée le Comité des sous-ministres des langues officielles (CSMLO) qui doit notamment assumer un rôle de leadership intégré au plus haut niveau de l'appareil gouvernemental canadien. En 2001, le Premier ministre a nommé le ministre des Affaires gouvernementales et le président du Conseil privé comme coordonnateur des langues officielles au niveau fédéral. En 2003, ce dernier publie un premier plan d'action pour les langues officielles (Canada, 2003). Ce plan préconisait la nécessité de remettre les langues officielles au centre de la compréhension du statut de nation du Canada. Il soulignait également l'importance du français comme une valeur ajoutée permettant au pays de mieux répondre aux demandes du marché et de la nouvelle économie du savoir¹⁷. Toutefois les groupes n'ont pas réagi à cette dernière comme ils ont applaudi la volonté du gouvernement canadien de réinvestir dans la valeur que représente les langues officielles au plan constitutionnel. Ils ont aussi fort bien réagi au fait que le gouvernement reconnaissait la nécessité de consulter les communautés de langues officielles sur toutes questions les concernant. Celle-ci représentait une innovation dans le débat en cours car pour la première fois le gouvernement canadien reconnaissait les groupes francophones comme des partenaires (Cardinal, Lang et Sauvé, 2008). Ainsi, de nombreux organismes gouvernementaux, comme Santé Canada, Ressources humaines Canada et Immigration Canada vont créer des comités et des projets particuliers aux minorités de langues officielles alors que d'autres ministères comme Industrie Canada accepteront de consulter régulièrement les leaders communautaires afin d'obtenir leurs réactions à l'égard de programmes précis desservant leurs besoins. Par conséquent, graduellement, une infrastructure de comités et de mécanismes de consultation a été créée afin de mieux prendre en compte les préoccupations des minorités de langues officielles.

Des ententes multipartites entre les minorités de langues officielles et les différents ministères gouvernementaux ont aussi été conclues dans des domaines comme la culture et les arts, l'immigration ou la condition féminine. Ces ententes font permettre le financement d'activités spécifiquement destinées à promouvoir l'épanouissement et le développement des minorités de langue officielle.

¹⁵ Commissioner of Official Languages, *Government Transformations: The Impact on Canada's Official Languages Program*, Ottawa, Department of Public Works and Government Services Canada, 1998. www.ocol-clo.gc.ca/html/stu_etu_013998_f.php.

¹⁶ L'auteur de ce texte a fait partie de ce groupe de travail.

¹⁷ Dans cette perspective, le gouvernement canadien s'engage à hausser le nombre de Canadiens bilingues et d'étudiants francophones dans les écoles primaires et secondaires françaises. Il veut aussi accroître la capacité des minorités linguistiques officielles à participer à l'économie du savoir en leur donnant plus d'accès aux programmes et aux infrastructures technologiques.

Prises dans leur ensemble, ces démarches ont permis aux minorités de langues officielles d'être de plus en plus intégrées à la mise en œuvre de la partie VII de la *Loi sur les langues officielles*. Ainsi, elles ont aussi réussi à augmenter leur légitimité et leur pouvoir auprès du gouvernement canadien. Les organismes porte-parole des francophones hors Québec ont reçu une reconnaissance explicite du gouvernement en tant qu'experts de leur développement et partenaires du gouvernement dans la mise en œuvre de sa politique des langues officielles. Ces mêmes groupes ont ainsi acquis un accès spécial au Conseil privé et à des ministères gouvernementaux ayant des responsabilités en matière de langues officielles et depuis 2001, ont été consultés en regard de l'élaboration des politiques et des programmes linguistiques.

Mais l'action des minorités francophones hors Québec ne s'est pas arrêtée à leur plus grande intégration à la nouvelle gouvernance des langues officielles. Elles ont décidé, malgré leur succès, de poursuivre leur action afin de rendre la partie VII de la *Loi sur les langues officielles* justiciable. Ainsi, lors de futures transformations gouvernementales, elles pourront recourir aux tribunaux si jamais le gouvernement hésite à remplir ses obligations à leur égard. Elles veulent, de façon plus précise, faire modifier le libellé de la partie VII pour y inclure l'obligation de la part du gouvernement canadien de prendre des « mesures positives » envers les minorités de langue officielle. En 2006, profitant de la présence de l'élection d'un gouvernement minoritaire au Parlement la modification est entérinée et la partie VII devient aussi justiciable.

En somme, de 1993 à 2006, en puisant dans le répertoire du constitutionnalisme, l'action des minorités francophones hors Québec et de leurs alliés a eu des effets importants. Elle a permis de revoir les mesures de type néolibéral du gouvernement canadien dans le domaine linguistique au profit d'une approche plus communautaire rappelant la valeur fondamentale que représentent les langues officielles pour le pays. Puisant dans le contexte de sens que représente la tradition constitutionnelle canadienne, ils se sont organisés et n'ont pas hésité à critiquer les transformations gouvernementales et la mise en œuvre de la nouvelle gouvernance accompagnant les langues officielles en faisant valoir l'idée que la langue constitue une valeur fondamentale au Canada. Ainsi, la minorité francophone hors Québec a configuré son action dans un contexte de sens qu'elle a aussi contribué à reconfigurer en faisant appel à des traditions normatives ancrées dans le tissu constitutionnel canadien. En effet, elle rappelle que la langue est une valeur fondamentale et non uniquement une ressource. Elle en fait une part importante de son analyse de la situation et tente d'innover sur ce plan en favorisant des actions qui permettront de mieux intégrer cette valeur fondamentale dans les débats sur la diversité et la citoyenneté au Canada à l'époque. Ainsi, la FCFA lancent plusieurs projets et initiatives en vue de rappeler l'importance de la langue française et du bilinguisme à l'ensemble de la population canadienne¹⁸. Elle crée de nouveaux groupes, dont la Fondation canadienne pour le dialogue entre les cultures¹⁹. Nous n'évaluons pas l'efficacité de ces initiatives dans ce texte. Nous constatons également que les groupes n'ont pas fait valoir le besoin de mesures « là où le nombre le justifie ». Au contraire, ils ont minimisé cet aspect associé à la mise en œuvre de la *Loi sur les langues officielles* car la partie VII n'y est pas soumise.

¹⁸ Voir le document de la Fédération des communautés francophones et acadienne du Canada, *Parlons nous!*, Ottawa, FCFA, 1999.

¹⁹ Consulter le site Internet de la fondation à l'adresse suivante pour plus de détails : fcfa@fcfa.ca.

Contrairement au Canada, l'influence de la gouvernance néolibérale sur la langue galloise n'a pas mené à des compressions budgétaires dans le domaine de la politique linguistique. La mise en place de la nouvelle Assemblée nationale du pays de Galles et la déclaration de son engagement envers la langue galloise a plutôt signifié, en pratique, une augmentation importante du budget de la WLB et la mise sur pied de nouveaux programmes en collaboration avec ses partenaires. En 2003, la publication du plan d'action pour le développement du bilinguisme, *Iaith Pawb. A National Action Plan for a Bilingual Wales*, par le gouvernement de l'assemblée a aussi confirmé cet engagement.

Un des acteurs clés dans le domaine de l'élaboration des politiques linguistiques au pays de Galles est la WLB. Depuis ses débuts, son travail s'avère essentiel dans la protection et la promotion de la langue galloise. Son premier principe de planification « là où c'est pratique et raisonnable », oriente le travail de ses membres et continue de le faire dans le contexte de la dévolution. Ainsi, il privilégie une approche dépolitisée de la langue afin de ne pas trop provoquer de débats mais également en conformité avec l'approche d'accommodement établie.

De façon plus précise, la WLB constitue à l'époque, l'organisme principal de promotion de la langue au pays de Galles. Elle est composée d'une équipe de 80 personnes qui travaillent directement à la planification et à la promotion de la langue, ainsi qu'avec des partenaires. Cette commission relève officiellement du gouvernement de l'Assemblée du pays de Galles à qui elle se rapporte et de qui elle reçoit aussi son financement. Cela signifie que, même si la taille de sa bureaucratie a augmenté après la dévolution, elle est maintenant responsable envers l'Assemblée du pays de Galles et n'est donc plus l'organisme de planification du gouvernement de Westminster. La dévolution l'a rendu plus démocratique dans une certaine mesure et elle entretient une relation plus étroite avec le gouvernement et ses partenaires. Depuis la publication du plan d'action pour un pays de Galles bilingue, tous les ministères ou partenaires gouvernementaux ont dû élaborer des programmes linguistiques pour la promotion de la langue : l'Assemblée galloise et le gouvernement, la WLB et les organismes de fournisseurs d'éducation, publics, privés ainsi que bénévoles ont élaboré des projets. Selon la WLB, « plus de 300 organismes ont préparé, ou sont en voie de préparer des programmes linguistiques gallois et plus de 200 programmes ont été approuvés officiellement²⁰. » La WLB offre « un cadre d'indicateurs de rendement » pour harmoniser la préparation des rapports avec la *Loi*. Cependant, fidèle à son approche traditionnelle, elle ne discute pas de sanctions qui pourraient être imposées si les plans ne sont pas mis en œuvre.

Le gouvernement de l'Assemblée du pays de Galles envisage maintenant une intégration plus importante de la WLB au sein de sa propre fonction publique. Son personnel serait réparti dans les ministères gouvernementaux et intégré plus directement dans leurs activités. L'avenir de la WLB a fait couler beaucoup d'encre et il est encore trop tôt pour discuter de l'incidence qu'une telle décision aura sur ses différents partenaires. Mais il y a eu une part d'insatisfaction par le passé à l'égard des institutions comme la WLB. Elles ont le mieux été décrites comme des « quangos » (organismes

²⁰ Welsh Language Board, *Welsh Language Board : About Us*, www.bwrdd-yr-iaith.org.uk/en/cynnwys.php?CID=1&pID=159, site consulté le 14 avril 2008.

non gouvernementaux quasi autonomes) et sont à l'origine de nombreuses préoccupations quant à la faiblesse de leur nature démocratique et de leurs méthodes de désignation des membres dans les conseils d'administration. Le gouvernement britannique a démantelé la plupart de ses autres « quangos » au pays de Galles avant la dévolution. La WLB est l'une des rares qui a été épargnée en raison de son rôle crucial dans la mise en œuvre de l'approche gouvernementale au bilinguisme et la revivification de la langue galloise. Il sera important de surveiller l'intégration de la WLB dans la fonction publique afin de voir si et comment il poursuivra ses activités de planification de la langue galloise et ses pratiques de partenariat avec les groupes désignés. Il reste aussi à voir si l'Assemblée du pays de Galles adoptera une politique linguistique adéquate en remplacement de la *Welsh Language Act of 1993* et si elle définira clairement les rôles et les responsabilités de ceux qui seront intégrés dans la fonction publique pour promouvoir la langue galloise. En attendant, il est important de noter que la dévolution bien que perçue favorablement par les groupes, n'a presque pas touché l'approche administrative à la planification linguistique au pays de Galles.

Les réactions

Nous constatons que les groupes gallois n'ont pas réagi aussi défavorablement à la nouvelle approche néolibérale que leurs contreparties canadiennes, en partie en raison de la promesse qu'elle contient pour l'avenir de la langue galloise. En effet la mise en place de l'Assemblée du pays de Galles et le programme de revitalisation de la langue qui l'accompagne constituent une avancée fondamentale pour la population gallophone.

L'approche néolibérale semble ainsi plus propice à l'action des groupes au pays de Galles qu'au Canada. Elle ne donne pas lieu à des compressions budgétaires mais plutôt à la mise en place d'un vaste programme de revitalisation de la langue galloise. Par contre, à la différence du Canada, nous constatons que les groupes ne semblent pas avoir été engagés de façon aussi intense dans la gouvernance du plan d'action pour un pays de Galles bilingue. Peu de partenaires au sein de la communauté ont été associés au plan d'action comparativement aux groupes francophones hors Québec. Parmi les partenaires du WLB, *Menthau Iaith*, qui a des liens historiques avec les collectivités galloises est l'un des groupes les plus importants. Brièvement, un Menter « est une organisation locale qui offre du soutien aux collectivités pour accroître et promouvoir leur utilisation de la langue galloise²¹. » Elle fournit des conseils ou de l'aide aux personnes engagées à transmettre la langue au sein de la famille, aux organisations qui veulent accroître leur utilisation du gallois et aux entreprises qui veulent offrir des services bilingues à leurs clients. Le mandat de *Menthau Iaith* est certainement cohérent avec la culture existante d'influencer et de suggérer plutôt que d'imposer et de créer des obligations de type constitutionnels comme au Canada. De plus, le choix du *Menthau Iaith* semble fort compatible avec les exigences de l'économie du savoir. Il vise à faire de la langue galloise une ressource qui rend plus crédible la promotion du bilinguisme.

La question de la signification à accorder au bilinguisme sera toutefois débattue de façon intense au pays de Galles à l'époque (Cardinal, Denault et Riendeau, 2007). Celui-ci prendra la forme d'une controverse au sujet de l'action gouvernementale nécessaire afin de protéger la langue galloise, notamment dans le secteur privé. De plus, le développement rural et la préservation des collectivités rurales galloises dans l'ouest

²¹ Mentrau Iaith Cymru, www.mentrau-iaith.com/index.php?page_uid=777587db&lang=2, accessed 11/08/2004.

du pays est une question particulièrement importante et politisée pour l'ensemble des groupes. Ils allèguent qu'ils ont besoin d'une plus grande action gouvernementale pour juguler les problèmes de migration interne et externe et les coûts du logement à la hausse au cœur du pays rural. Ces groupes, comme de nombreux activistes de la langue galloise, croient que sans la protection du cœur du pays, notamment au plan économique, la langue disparaîtra.

Dans ce débat, les différents groupes feront appel à des modalités d'actions et des savoirs qui puisent dans la tradition existante d'accommodement mais nous constatons également l'importance du discours des droits. Ainsi, parmi les groupes qui adopteront une approche axée sur les droits, mentionnons *Cymuned*, qui s'est constitué en un groupe de défense des droits civils dans les collectivités de langue galloise dans l'ouest du pays de façon particulière²². Cependant, fait intéressant, de nombreux groupes créés depuis le processus de dévolution y compris *Y Ffwrwm*, un réseau de recherche et développement de Ceredigion et North Pembrokeshire n'ont pas épousé la notion de défense des droits linguistiques. L'objectif de *Y Ffwrwm* est de travailler dans les collectivités galloises rurales à la promotion d'un développement durable par la culture et l'art. D'autres groupes plus établis comme *Cymdeithas yr Iaith* poursuivent aussi leur engagement dans la promotion de la langue galloise en favorisant également l'approche plus accommodante à celle des droits, à la différence du Canada²³.

Pour sa part, *Menthau Iaith* ne s'abstient pas de participer au débat sur le bilinguisme et l'avenir de la langue galloise, même s'il a été reconnu comme un partenaire de la WLB²⁴. Au même titre que d'autres groupes, il revendique une meilleure reconnaissance de la langue galloise dans le secteur privé. Il privilégie l'adoption d'une nouvelle législation pour la promotion de la langue galloise.

Certains groupes d'activistes pour la langue galloise préconisent aussi une politique de désobéissance civile afin de forcer le gouvernement gallois à accorder plus d'attention à leurs revendications. Il s'agit d'une tradition bien établie au pays de Galles, qui s'inspire, notamment des mouvements pour les droits civiques dès années 1960. L'approche se démarque de la tradition d'accommodement et nous ne pouvons dire jusqu'à quel point celle-ci est véritablement efficace.

Il est aussi important de mentionner que *Plaid Cymru - The Party for Wales*²⁵ demeure un intervenant clé dans ce débat en donnant une visibilité politique à la langue. Le parti convient avec d'autres groupes de défense de la langue de chercher à renforcer la législation existante en vue de la promotion de la langue galloise. Il revendique une plus grande action législative dans le domaine du développement économique et des

²² Cymuned, www.cymuned.org/english.html.

²³ La Welsh Language Society se présente comme 'a pressure group campaigning for the future of the Welsh Language'. Il écrit, 'Established in 1962, we believe in non-violent direct action, and in the course of our campaigns over a thousand people have appeared before the courts for their part in these campaigns, many serving prison sentence'. Voir le site suivant pour plus de détails: [//cymdeithas.com/2004/05/31/what_is_cymdeithas_yr_iaith.html](http://cymdeithas.com/2004/05/31/what_is_cymdeithas_yr_iaith.html).

²⁴ Memorandum from Mentrau Iaith Cymru, www.richarchcommission.gov.uk/content/template.asp?ID=/contentt/evidence/responses/mentrau/index-e.asp.

²⁵ Jusqu'en 1998, le parti était connu uniquement sous le nom de *Plaid Cymru* mais après la dévolution il a ajouté la traduction anglaise, *The Party of Wales*, à son titre officiel afin d'être plus inclusif de l'électorat gallois qui ne parle pas la langue.

mesures plus coercitives à l'égard du secteur privé. Cependant, plus le parti tente de faire élire des députés à l'extérieur des régions gallophones, plus il sera accommodant envers les anglophones, moins il plaira aux militants pour la promotion du gallois. Finalement, dans une entrevue avec Colin Williams, Rhodri Williams le président de la WLB explique aussi que le gouvernement de l'Assemblée du pays de Galles a décidé de ne pas emprunter la voie législative pour la promotion de la langue galloise dans le secteur privé parce qu'il croit « qu'il serait beaucoup plus dommageable que bénéfique d'adopter une loi, plutôt qu'une approche de marketing auprès du secteur privé »²⁶.

Ainsi, la politique linguistique au pays de Galles a épousé les objectifs néolibéraux clairement définis dans la stratégie de 1999, mais ce qui est encore aussi caractéristique de l'approche galloise à la gouvernance est qu'elle demeure dépendante des pratiques administratives en place. Malgré la revendication de droits linguistiques par plusieurs groupes, les actions du gouvernement gallois depuis la dévolution, dont celles de la WLB et de plusieurs groupes continuent d'être éclairées par une approche puisant dans la tradition d'accommodement, c'est-à-dire par des principes d'élaboration des programmes fondés sur des modalités d'action qui visent à convaincre, à suggérer et à aider les gens à constater l'importance de la langue pour l'essor de la culture et de la société galloises. Dit autrement, la politique linguistique du pays de Galles est fondée sur l'idée selon laquelle il faut une approche raisonnable et pratique. Celle-ci vise à accommoder les personnes parlant le gallois mais également à ne pas se mettre pas à dos les anglophones. Cela explique pourquoi le pays de Galles a adopté une approche qui vise surtout à aider les personnes à se rendre compte de l'importance du gallois dans leur culture plutôt que d'accorder des droits aux locuteurs de la langue. Même si le gallois devient de plus en plus une langue publique officielle au pays de Galles, les formes néolibérales de gouvernance interagissent aussi avec la compréhension traditionnelle de la planification linguistique.

Si la dévolution a créé une impulsion importante pour la promotion de la langue galloise et que certains groupes ont été directement engagés par la WLB dans l'élaboration de programmes linguistiques, elle semble les maintenir davantage à distance que ne le fait le gouvernement canadien. Le rôle de la WLB est essentiel pour comprendre l'interaction entre l'approche administrative et néolibérale de gouvernance, mais elle est aussi critiquée par plusieurs car les mesures proposées ne sont pas contraignantes. Les critiques affirment que sur papier, le plan d'action représente une innovation importante et ambitieuse mais qu'en pratique, il y a encore loin la coupe aux lèvres car les suivis sont limités et le gouvernement semble tarder à proposer une approche plus musclée afin de pouvoir parler d'un véritable pays de Galles bilingue (Williams, 2005). Finalement, la gouvernance néolibérale et communautaire tout en conférant à la langue galloise une forme de reconnaissance et une confirmation, plus que jamais auparavant dans son histoire, qu'elle est un élément essentiel de la culture et de l'identité galloises, interagit avec un répertoire de sens qui donne lieu à des modalités d'action en lien avec les traditions existantes à l'intérieur desquelles les groupes tentent d'innover et de transformer le sens à donner au projet d'un pays de Galles bilingue.

²⁶ Cité dans Colin Williams (2005: 18).

CONCLUSION

Ce texte a tenté de pallier aux considérations normatives trop souvent utilitaires et peu favorables à l'étude des minorités linguistiques. Le biais favorable aux minorités nationales et régionales en raison de leur territorialité ne permet pas de voir comment les minorités linguistiques moins concentrées ou plus ou moins en contrôle de leur situation se donnent des modalités d'action et des savoirs pratiques en vue de voir à leur développement. Puisant nos sources d'inspiration des travaux des spécialistes dans le domaine des politiques publiques, de la sociologie de l'État et la gouvernance territoriale, nous avons tenté de proposer une approche moins utilitaire qui reconnaît que le contexte de sens dans lequel les minorités linguistiques interviennent ne peut pas être conceptualisé uniquement comme une structure d'opportunités politique. Ainsi le sens qui guide l'action des groupes comme les minorités francophones hors Québec et la minorité galloise est redevable à des normes établies historiquement dans le cadre de traditions étatiques et institutionnelles données. Celles-ci aident à mieux comprendre les modalités d'action de ces groupes et à préciser leur portée au sein du nouveau cadre de formulation des politiques publiques depuis les années 1990. Ces minorités n'ont pas les moyens dont bénéficient les minorités nationales afin de se positionner dans le cadre de ces restructurations. Par contre, elles peuvent mobiliser du sens et celui-ci peut contribuer à leur habilitation.

Nous avons vu que les approches par accommodement et constitutionnelles sont importantes dans le cas des minorités galloise et francophones hors Québec car elles expliquent en partie la nature et la portée de leurs actions. Toutefois l'approche par accommodement semble moins efficace à faire avancer la mise en place de politiques contraignantes afin d'appuyer la revitalisation du gallois que le répertoire constitutionnel dans le cas canadien. En contrepartie, le rôle clé du WLB dans la mise en œuvre du plan d'action laisse une plus grande liberté aux groupes pour contester les gouvernements gallois et britannique et poursuivre leurs actions au sein de leurs milieux que ne le fait l'intégration plus importante de la minorité francophone hors Québec à la gouvernance des langues officielles (Forgues, 2007). De plus, les façons de faire qui lui sont imposées incitent les groupes francophones hors Québec à délaissier leur vocation mobilisatrice au plan communautaire à la différence des groupes gallois.

Ces premières analyses des modalités d'action des minorités francophones hors Québec et galloise invitent à approfondir davantage le sens que les acteurs donnent à leur action dans la structuration de leurs rapports avec les gouvernements, la définition de leurs modalités d'action et le développement des savoirs. La comparaison devrait ainsi servir à poser un nouvel ensemble de questions afin de mieux resituer l'action des minorités linguistiques et nationales dans leur contexte de sens. Il importe de mieux comprendre les pratiques et les savoirs développés par ces minorités linguistiques tant au regard des débats normatifs que du contexte de sens qui configure également leur action. Nous pourrions ainsi mieux juger des succès et des limites des minorités linguistiques et nationales au regard de leur capacité d'intervenir dans un contexte de sens donné et non uniquement en raison des exigences de la théorie libérale.

BIBLIOGRAPHIE (à compléter)

Aunger, Edmund A., « Justifying the end of official bilingualism: Canada's North-West Assembly and the dual-language question, 1889-1892 », *Canadian Journal of Political Science*, n° 34, 2001, p. 451-486.

Béland, Daniel et André Lecours, *Nationalism and Social Policy. The Politics of Territorial Solidarity*, Oxford, Oxford University Press, 2008.

Busekist von, Astrid, « Cannibales et gourmets : quelques recettes d'équilibres linguistiques », dans Michael Werner (dir.), *Politiques et usages de la langue en Europe*, Paris, Éditions de la Maison des sciences de l'homme, 2007, p. 121-136.

Canada, *Le prochain acte: un nouvel élan pour la dualité linguistique canadienne. Le plan d'action pour les langues officielles/The Next Act: New Momentum for Canada's Linguistic Duality. The Action Plan for Official Languages*, Ottawa, Gouvernement du Canada, 2003.

Canada, Secrétariat du Conseil du Trésor, *Politique sur les différents modes de prestation de services*, Ottawa, Conseil du Trésor du Canada, 2002, www.tbs.ct.gc.ca/pubs_pol/oepubs/TB_B4/asd-dmps_f.html.

Commissariat aux langues officielles, *Un tracé pour agir*, Ottawa, Ministère des Travaux publics et Services gouvernementaux Canada, 1996, 116 p.

Commissioner of Official Languages, *Government Transformations: The Impact on Canada's Official Languages Program*, Ottawa, Department of Public Works and Government Services Canada, 1998.

Cardinal, Linda et Marie-Ève Hudon, *La gouvernance des minorités de langue officielle au Canada. Une étude préliminaire*, Ottawa, Commissariat aux langues officielles, 2001, 84 p.

Cardinal, Linda et Luc Juillet, « Les minorités francophones hors Québec et la gouvernance des langues officielles au Canada », dans Jean-Pierre Wallot, *La gouvernance linguistique : le Canada en perspective*, Ottawa, Presses de l'Université d'Ottawa, 2005, p. 157-176.

Cardinal, Linda, Stéphane Lang et Anik Sauvé, *Apprendre à travailler autrement : la gouvernance partagée dans le domaine du développement des langues officielles au Canada*, Ottawa, Commissariat aux langues officielles, décembre 2005, 62 p.

Cardinal, Linda et Anne-Andrée Denault, « Empowering Linguistic Minorities: Neo-Liberal Governance and Language Policies in Canada and in Wales », *Regional and Federal Studies*, vol. 17, n° 4, 2007, p. 437-456.

Cardinal, Linda, Anne-Andrée Denault et Natalie Riendeau, « Bilingualism and the Politics of Language Policy-Making and Planning in Wales », *Language Problems and Language Planning*, vol. 31, n° 3, 2007, p. 211-235.

Cefaï, Daniel et Danny Trom (dir.), *Les formes de l'action collective. Mobilisation dans des arènes publiques*, Paris, Éditions de l'École des Hautes études en sciences sociales, 2001.

Crowley, Tony, *The War of Words: The Politics of Language in Ireland 1537-2004*, Oxford, Oxford University Press, 2005.

Evans, Bryan Mitchell et John Shields, « The Third-Sector: Neo-Liberal Restructuring, Governance, and the Remaking of State-Civil Society Relationships », *Policy Matters*, Toronto, Centre of Excellence for Research on Immigration and Settlement – Toronto, n° 18, 2005, p. 1-10.

Fontan, Jean-Marc, Pierre Hamel, Richard Morin, Éric Shragge, « Le développement local dans un contexte métropolitain. La démocratie en quête d'un nouveau modèle ? », *Politique et Sociétés*, vol. 25, n° 1, 2006, p. 99-127.

Forgues, Éric, *Du conflit au compromis linguistique. L'État et le développement des communautés francophones en situation minoritaire*, Moncton, Institut canadien de recherche sur les minorités linguistiques, 2007, 156 p.

Gagnon, Alain-G., *La raison du plus fort. Plaidoyer pour le fédéralisme multinational*, Montréal, Québec-Amérique, 2008.

Grin, François, *Language policy evaluation and the European Charter for Regional or Minority Languages*, Londres, Palgrave, 2003.

Groupe de travail sur les transformations gouvernementales et les langues officielles (1999), *Maintenir le cap: la dualité linguistique au défi des transformations gouvernementales*, rapport présenté au président du Conseil du Trésor, http://www.tbs-sct.gc.ca/pubs_pol/hrpubs/tb_a3/ol_gov_f.asp].

Guay, Louis, « Controverses sociotechniques, participation et décisions publiques », dans Louis Guay, Pierre Hamel, Dominique Masson et Jean-Guy Vaillancourt, *Mouvements sociaux et changements institutionnels. L'action collective à l'ère de la mondialisation*, Montréal, Presses de l'Université du Québec, 2005, p. 377-420.

Hamel, Pierre et Bernard Jouve, *Un modèle québécois ? Gouvernance et participation dans la gestion publique*, Montréal, Les Presses de l'Université de Montréal, 2006, p. 91-134.

Henrard, Kristin, « “Participation”, “Representation” and “Autonomy” in the Lund Recommendations and its Reflections in the Supervision of the FNCM and Several Human Rights Conventions », *International Journal of Minority Group Rights*, vol. 12, n°s 2-3, 2005, p. 133-168.

Jenson, Jane et Susan D. Phillips, « Regime Shifts: New Citizenship Practices in Canada », *International Journal of Canadian Studies*, n° 14, 1996, p. 111-135.

Johnson, Marc et Yvon Fontaine, « Transformations gouvernementales et langues officielles », dans Jean-Pierre Wallot (dir.), *La gouvernance linguistique : le Canada en perspective*, Ottawa, Les Presses de l'Université d'Ottawa, 2005, p. 177-193.

Joppke, Christian, « L'effacement du multiculturalisme », dans R. Kastoriano (dir.), *Le code des différences, Allemagne, France et États-Unis*, Paris, Les Presses de Sciences po, 2005, p. 296-321.

Jordan, Andrew, Rüdiger K. W. Wurzel et Anthony Zito, « The Rise of 'New' Policy Instruments in Comparative Perspective: Has Governance Eclipsed Government? », *Political Studies*, n° 53, 2005, p. 477-496.

Katzenstein, Peter J., « Small States and Small States Revisited », *New Political Economy*, vol. 8, n° 1, 2003, p. 9-30.

Keating, Michael « Culture, institutions et développement dans huit régions d'Europe », dans Ronan Le Couadic (dir.), *Identités et démocraties*, Rennes, Presses universitaires de Rennes, 2005, p. 165-194.

Keating, Michael, *The New Regionalism in Western Europe. Territorial Restructuring and Political Change*, Cheltenham, Edward Elgar, 1998.

Keating, Michael, John Loughlin et Kris Deschouwer, *Culture, Institutions and Development. A Study of Eight European Regions*, Cheltenham, Edward Elgar, 2003.

Kymlicka, Will, « Repenser la tradition libérale », *La citoyenneté multiculturelle. Une théorie libérale du droit des minorités*, Montréal, Boréal, 2001, chapitre 5, p. 113-156.

KYMLICKA, W. et Alan Patten, *Political Theory and Language Rights*, Oxford, Oxford University Press, 2003, 364 p.

Labrie, Normand, « La politique linguistique en Ontario: de la reconnaissance des droits aux lois du libre marché », dans Michael Morris (dir.), *Les politiques linguistiques canadiennes. Approches comparées*, Paris, L'Harmattan, 2003, p. 155-173.

Laitin, David et Bob Reich, « A Liberal Democratic Approach to Language Justice », dans A. Patten et W. Kymlicka (dir.), *Language Rights and Political Theory*, Oxford, Oxford University Press, 2003, p. 80-104.

Laponce, Jean, *Loi de Babel et autres régularités des rapports entre langue et politique*, Québec, Presses de l'Université Laval, 2007.

Laforest, Rachel, « La consultation publique et les formes d'action collective », *Politique et Sociétés*, vol. 19, n° 1, 2000, p. 27-48.

Loughlin, John, « Les changements de paradigmes de l'État et les politiques publiques envers les minorités linguistiques et culturelles en Europe de l'Ouest », dans Jean-Pierre Wallot (dir.), *La gouvernance linguistique : le Canada en perspective*, Ottawa, Presses de l'Université d'Ottawa, 2005, p. 19-38.

Loughlin, John, « The “Transformation” of Governance: New Directions in Policy and Politics », *Australian Journal of Politics and History*, vol. 50, n° 1, 2004, p. 8-22.

Mac Giolla Chríost, Diarmait, « Prestige Planning and the Welsh Language: Marketing, the Consumer-Citizen and Language Behaviour », *Current Issues in Language Planning*, vol. 6, n° 1, 2005, p. 64-72.

Maheu, Louis, « Mouvements sociaux et modernité avancée. Le retour obligé à l’ambivalence de l’action », dans Louis Guay, Pierre Hamel, Dominique Masson et Jean-Guy Vaillancourt, *Mouvements sociaux et changements institutionnels. L’action collective à l’ère de la mondialisation*, Montréal, Presses de l’Université du Québec, 2005, p. 9-34.

Maurais, Jacques et Michael A. Morris (dir.), *Globalizing Languages*, Cambridge, Cambridge University Press, 2003.

May, Stephen, *Language and Minority Rights: Ethnicity, Nationalism and the Politics of Language*, Essex, Pearson Education Limited, 2001.

Nettle, Daniel et Suzanne Romaine, *Vanishing Voices: the extinction of the world’s languages*, Oxford, Oxford University Press, 2000.

Nic Craith, Mairead, *Culture and Identity Politics in Northern Ireland*, Basingstoke, Palgrave, 2003, chapter 4 (‘Reviving ethno-linguistic Identities’), p. 70-94.

Normand, Martin, École d’études politiques, Université d’Ottawa, thèse de maîtrise, 2008.

O’Leary, Brendon, ‘Ernest Gellner’s Diagnoses of Nationalism,’ in John Hall (ed.), *The State of the Nation*, Cambridge, Cambridge University Press, 1998, p. 40-90.

Stéphane Paquin, 2001, *La revanche des petites nations. Le Québec, l’Écosse et la Catalogne face à la mondialisation*, Montréal, VLB éditeur, p. 23.

Phillips, Susan, « Interest Groups, Social Movements, and the Voluntary Sector: En Route to Reducing the Democratic Deficit », dans James Bickerton et Alain-G. Gagnon (dir.), *Canadian Politics*, Peterborough, Broadview Press, 2004, p. 323-248.

Phillips, Susan D., « From Charity to Clarity: Reinventing Federal Government-Voluntary Sector Relationships », dans Leslie Pal (dir.), *How Ottawa Spends 2001-2002 : Power in Transition*, Toronto, Oxford University Press, 2002, p. 145-176.

Phillips, Susan, « SUFA and Citizens’s Engagement: Fake or Genuine Masterpiece? », *Policy Matters*, vol. 2, n° 7, 2001, p. 1-36.

Riendeau, Natalie, *Note de recherche sur les Mentrau Iaith*, Cardiff / Ottawa, Université de Cardiff et Université d’Ottawa, 2006.

Smith, David E., « The Westminster Model in Ottawa: A Study in the Absence of Influence », *British Journal of Canadian Studies*, vol. 15, n^{os} 1-2, 2002, pp. 54-64.

Sonntag, Selma, *The Local Politics of Global English: Case Studies in Linguistic Globalization*, Boston, Lexington Books, 2003.

Swaam, de Abram, « Le sentimentalisme des langues », dans WERNER, M. (dir.), *Politiques et usages de la langue en Europe*, Paris, Éditions de la Maison des sciences de l'homme, 2007, p. 81-100.

Taylor, Charles, *Rapprocher les solitudes*, Québec, Presses de l'Université Laval, 1992.

VAN PARIJS, Philip, « The Ground Floor of the World: on the Socio-economic Consequences of Linguistic Globalization », *Revue internationale de science politique*, vol. 21, n^o 2, 2000, p. 217-233.

Venne, Michel, « La souveraineté, une idée forte à l'heure de la mondialisation », dans Jocelyne Couture (dir.), *Redonner sens à l'indépendance*, Montréal, VLB Éditeur, 2005.

Vipond, Robert, *Liberty and Community : Canadian Federalism and the Failure of the Constitution*, Albany: State University of New York Press, 1991.

Wallot, Jean-Pierre (dir.), *La gouvernance linguistique : le Canada en perspective*, Ottawa, Les Presses de l'Université d'Ottawa, 2005.

Walsh, John, « Language and Socio-Economic Development: Towards a Theoretical Framework », *Language Problems and Language Planning*, vol. 30 n^o 2, 2006, p.127-148.

Weinstock, D. (2003). « The Antinomy of Language Policy », dans A. Patten et W. Kymlicka (dir.), *Language Rights and Political Theory*, Oxford, Oxford University Press, p. 250-170.

Weinstock, D. (2001), « Doit-on recourir aux droits collectifs afin de protéger les minorités? Quelques considérations sceptiques », *Terminogrammes*, n^{os} 95-96, p. 13-36.

Williams, Colin, *Language and Governance*, Cardiff, Wales University Press, 2007.

Williams, Colin, « 'Iaith Pawb: the doctrine of plenary inclusion », *Contemporary Wales 1*, Vol. 17, 2005.