

LE PRINCIPE DE LA « TERRITORIALITÉ DIFFÉRENCIÉE » ET LES RÉGIONS BILINGUES COMME FACTEURS DE COHÉSION AU SEIN DE FÉDÉRATIONS PLURILINGUES



par Bernhard Altermatt
Université de Fribourg-Freiburg
bernhard.alermatt@unifr.ch



PRÉSENTÉ AU COLLOQUE
***Le fédéralisme, le Québec et
les minorités francophones du Canada***

Université d'Ottawa
Ottawa (Ontario) Canada
9 au 11 mars 2006

Version préliminaire / Ne pas citer



Il est généralement admis, qu'une structure fédérale permet à des états multiculturels de gérer leur diversité de manière pacifique. La forme classique du fédéralisme, tel qu'elle est mise en œuvre par la Suisse, la Belgique ou le Canada entre autres, est en grande partie fondée sur le principe de la territorialité – notamment en ce qui concerne la politique et la législation linguistiques. Le concept de la territorialité établit un lien net entre des ensembles de droits et devoirs d'une part, et un territoire spécifique d'autre part (il s'oppose au principe dit « personnel » ou « de la personnalité » qui lie des prérogatives et des prescriptions légales à des individus ou à des groupes d'individus).

Le mérite fondamental du principe de la territorialité est incontestablement celui de permettre le partage spatial de l'espace politique au sein d'un état pluriculturel, base de la reconnaissance de la diversité. Les rapports entre le fédéralisme et la territorialité d'un côté, et les buts visés par ces deux principes de l'autre côté, sont directs : Les deux sont avant tout des instruments au service de la gestion du pluralisme culturel, de la protection des minorités et du maintien de la coexistence pacifique de communautés diverses au sein d'un état pluriculturel.

Rien de neuf jusque-là, me diriez-vous. Effectivement, le fédéralisme, les fédérations pluriculturelles et la territorialité linguistique ont été étudiés sous de nombreux angles. Afin de ne point vous ennuyer plus longtemps, j'aborderai le point central de mon exposé : J'aimerais attirer votre regard sur un élément important qui a pourtant été négligé jusqu'à présent par la plupart de personnes (citoyens, d'hommes

politiques ou de chercheurs scientifiques) qui se sont intéressées à la thématique générale.

L'importance des territoires bilingues dans les états (fédéraux) pluriculturels

À force de découper – idéologiquement, politiquement, analytiquement – le pays en régions si possible monolingues (ex. Belgique), à force d'accommoder des minorités linguistiques au sein de territoires autonomes qui « leur appartiennent » (ex. Canada), et à force de cultiver une mémoire mythique du plurilinguisme « naturel » au point d'ignorer la nécessité d'une réelle préoccupation avec le phénomène au niveau politique (ex. Suisse), on a oublié une composante essentielle de l'architecture fédérale-plurilingue qui est pourtant si évidente à tout point de vue : Il s'agit des territoires bilingues, des régions linguistiquement mixtes, des zones traversées par une frontière linguistique.

Par territoire bilingue j'entends à la fois des régions peuplées par des habitants de plusieurs langues (autochtones, pour simplifier la démarche), et des entités politiques qui reconnaissent le pluralisme linguistique à degrés divers. L'un et l'autre vont, par ailleurs, souvent de pair. Dans les élaborations suivantes, mon attention va au deuxième aspect, c'est-à-dire à la reconnaissance de territoires plurilingues et à la gestion de la diversité par l'état. Cet intérêt scientifique se fonde sur quatre raisonnements :

Premièrement, les entités politiques multilingues constituent des lieux de coexistence – parfois pluriséculaires – au sein desquelles les populations, les autorités et les institutions ont développé des savoir-faire, des pratiques et des attitudes par rapport au plurilinguisme communautaire. Ces caractéristiques et modes de vie varient d'une région à l'autre, y compris au sein d'un même état : Ainsi, les provinces canadiennes de l'Ontario, du Québec ou du Nouveau-Brunswick pratiquent des approches très diverses au bilinguisme dans les régions qui en sont concernées.

Deuxièmement, la plupart des régions linguistiquement mixtes (et surtout les cas proéminents) sont des villes, des agglomérations, des régions urbaines bilingues ; et donc des zones avec une population très nombreuse, dense et diverse. Ceci rend leur étude particulièrement impérative en ce qui concerne la solution d'éventuels problèmes intercommunautaires, particulièrement intéressante du point de vue des nombreuses variations de politique linguistique qu'on y trouve, et particulièrement pertinente par rapport à leur importance pour les entités plus larges auxquelles elles appartiennent.

Un élément correcteur pour le principe de la territorialité

Troisièmement, et là je me trouve au cœur de ma démonstration, les régions mixtes méritent notre attention à cause d'une défaillance capitale de la territorialité linguistique. En tant que telle, la territorialité fonctionne avant tout au bénéfice de communautés qui disposent, dans un état plurilingue, d'un territoire où elles constituent la majorité. Au sein d'entités mixtes, par contre, elle ne protège jamais les

groupes minoritaires régionaux ou locaux. Dans un contexte plurilingue, l'application systématique de la territorialité dans sa forme pure, c.-à-d. mono-linguistique, tend vers une politique discriminatoire qui a des conséquences négatives sur la coexistence intercommunautaire. On observe ce « paradoxe de la territorialité linguistique » aussi bien au niveau national (au sein d'entités fédérées, régions, provinces, cantons) qu'au niveau sub-national (dans les districts, arrondissements, communes, municipalités).

Pour une collectivité, le seul moyen de maintenir la fonction originale de la territorialité linguistique, comme instrument de protection des minorités et de la diversité, est son application différenciée. Il s'agit de renoncer à la mise en œuvre d'une politique qui s'oriente uniquement vers des territoires monolingues. Des exceptions à la territorialité stricte doivent permettre l'existence d'entités territoriales mixtes au sein desquelles la majorité et la minorité locales sont reconnues sur un pied d'égalité ou, alors, de manière proportionnelle. Il y a lieu de souligner que quasiment toutes les fédérations plurilingues pourvoient à des espaces bilingues, à des entités fédérées dont la délimitation ne repose pas sur le principe du monolinguisme territorial.

Entités (fédérées et territoriales) bilingues en Suisse, en Belgique et au Canada

En Suisse, quatre cantons sur vingt-six sont soit bilingues, soit trilingues : ils reconnaissent l'égalité linguistique au niveau de leurs institutions de manière variable, selon le principe de l'autonomie cantonale. Qui plus est, ces cantons mixtes reproduisent le schéma de la territorialité différenciée en leur sein, en étant composés de districts et communes monolingues d'une part, mais également de districts et communes mixtes d'autre part.

En Belgique, la région de la capitale constitue indéniablement la zone bilingue la plus importante du pays – non seulement du point de vue démographique, mais encore à cause de son poids économique et de par sa fonction politique. Outre Bruxelles, le pays compte une série de « communes à facilités linguistiques ». Situées le long des frontières linguistiques internes, ces municipalités accordent un statut particulier aux minorités autochtones.

Au Canada, les plus grandes provinces concernées par la présence d'une minorité importante sont le Québec francophone et l'Ontario anglophone. Dans les deux cas, la reconnaissance de droits linguistiques prend une forme territoriale et mène à l'existence de régions plus ou moins bilingues. La province qui s'oriente le plus clairement vers un modèle de bilinguisme territorial est cependant le Nouveau-Brunswick où les institutions provinciales sont légalement tenues au respect des deux langues nationales principales. Les municipalités y peuvent librement décider de l'application d'une politique monolingue ou bilingue dans leur champ de compétences.

Ce bref passage en revue d'entités bilingues a permis de mettre en lumière une orientation importante des politiques linguistiques canadienne, belge et suisse : Inspirée à la base par le principe de la territorialité linguistique, la politique des langues des trois fédérations plurilingues repose sur une application différenciée dudit concept. Ainsi, le

principal effet pervers d'une politique linguistique territoriale, à savoir la discrimination des minorités locales, est corrigé en faveur de la protection du plurilinguisme communautaire.

Pour renforcer la stabilité et la cohésion nationale

Ceci m'amène au quatrième fondement de la présente analyse qui va au-delà des considérations de l'ordre de la protection des minorités et de la diversité : En analysant de plus près les régions linguistiquement mixtes, on constate que ces endroits ont une fonction importante au sein des états plurilingues. Par leur situation particulière, les entités territoriales bilingues représentent des laboratoires de la solution de conflits interculturels et elles contribuent à renforcer la cohésion nationale des pays auxquels elles appartiennent.

Ce renforcement de la cohésion s'opère d'une part de manière passive : Les régions mixtes, et notamment les villes et agglomérations bilingues, résistent souvent à toute tentative de division territoriale ultérieure. En tant que « plus petit dénominateur commun » entre communautés linguistiques au sein d'un état pluriculturel, elles ne sont tout simplement plus divisibles. Ces entités territoriales bilingues représentent les clés de voûte que l'on ne peut enlever sans causer des dégâts importants de part et d'autre dans l'édifice d'un état plurilingue – sans parler des graves inconvénients qu'une séparation politique des territoires alentour leur imposerait directement.

D'autre part, la contribution au renforcement de la cohésion nationale prend une forme active : Les régions mixtes créent des espaces de rapprochement, d'échange, de dialogue entre communautés diverses ; et elles offrent un endroit d'expérimentation, d'entraînement, de développement pour la gestion du plurilinguisme. Cette contribution active à la cohésion nationale et à la coexistence interculturelle est démontrée de manière pertinente dans le domaine scolaire, par exemple. Ainsi, la plupart des régions bilingues ont une tradition d'enseignement précoce des langues secondes ; les programmes d'échange entre élèves et classes des deux communautés autochtones sont courants durant toute la scolarité obligatoire ; et les offres de formation bilingue sont parmi les plus développées à tous les niveaux de l'éducation.

L'exemple du domaine scolaire

Ainsi, les cantons mixtes de Suisse ont généralement été les premiers à introduire l'enseignement d'une seconde langue à l'école primaire. Élargie à d'autres cantons avoisinant les frontières linguistiques, cette tendance reste visible de nos jours : À un moment où l'enseignement des langues nationales est repoussé par un nombre de cantons au profit de l'anglais, les régions bilingues et proches de la frontière linguistique sont celles qui continuent à accorder la priorité à une seconde langue nationale. Au niveau scolaire inférieur, l'enseignement multilingue est sans doute le plus développé dans les régions romanches du canton trilingue des Grisons où quasiment tous les élèves deviennent bi, voire trilingues. Le canton bilingue de Fribourg a, de son côté, été le premier à institutionnaliser l'offre d'échanges scolaires et à introduire la possibilité d'effectuer une année scolaire dans l'autre langue cantonale. En outre, il fut à l'origine

de la mise sur pied de classes linguistiquement mixtes au niveau gymnasial et de la reconnaissance des diplômes de baccalauréat bilingues par la Confédération. L'Université de Fribourg est une des seules universités complètement bilingues d'Europe et offre des filières d'études dans les deux langues cantonales depuis sa fondation au XIX^e siècle. Des innovations et programmes similaires ont vu le jour dans les cantons de Berne et du Valais, respectivement dans les régions mixtes des quatre cantons plurilingues.

De même en Belgique, les régions bilingues ont longtemps fait preuve d'une avance en matière d'enseignement des langues. Alors que les entités monolingues du pays n'introduisaient des leçons en langue seconde en cinquième année scolaire seulement, la région de Bruxelles le faisait en troisième classe. Aujourd'hui, des cours ludiques de sensibilisation précoce aux langues étrangères font partie du programme de la plupart des écoles du pays. Après quinze ans d'expérimentation, la partie francophone du pays a récemment généralisé la possibilité d'un enseignement par immersion partielle à tous les niveaux scolaires. La Belgique se met ainsi à suivre un courant de la pédagogie multilingue qui s'est développé de manière spectaculaire au Canada à partir de la fin des années 1960. Ici, le soutien matériel des autorités fédérales a permis d'augmenter le nombre de personnes qui se considèrent comme bilingues de 13 pour cent (en 1971) à un taux respectable de 17 pour cent de la population (en 1996). Durant l'année scolaire 1991-92, presque un tiers de la population scolaire québécoise était inscrit dans un programme d'immersion linguistique. À l'échelle du Canada, ce type d'enseignement réunissait 6 pour cent des élèves, ce qui représente tout de même près de 300 000 filles et garçons.

Axiome et plaidoyer contre la séparation territoriale monoculturelle

Les exemples du Canada, de la Belgique, de la Suisse et de bon nombre d'autres endroits montrent que les pays et régions bilingues donnent des impulsions importantes pour une plus grande prise en considération du plurilinguisme. Souvent il s'agit soit d'entités formellement plurilingues, soit de régions peuplées par des minorités autochtones, soit de zones de frontières linguistiques – y compris dans des pays monolingues comme la France et l'Allemagne. C'est l'observation et l'analyse de ces moteurs de l'innovation en matière de compétence et de coexistence multiculturelle, ainsi que ma profonde conviction que la diversité culturelle représente une des plus grandes richesses de l'humanité, qui me motivent de mettre en avant la « territorialité différenciée » comme complément au simple principe territorial en politique linguistique. J'espère que cette démonstration modeste incite des chercheuses et des chercheurs, jeunes et expérimentés, de se pencher davantage encore sur l'étude des régions plurilingues. Et je souhaite que les hommes et femmes politiques se rendent compte, plus que par le passé, de la grande valeur des entités bilingues comme ponts entre communautés linguistiques diverses.

Pour clore mon exposé, j'aimerais formuler un axiome audacieux – confirmé en partie pour la Belgique, la Suisse et le Canada, mais qui reste à vérifier ailleurs : Les pays multilingues, en particulier les fédérations plurilingues, doivent leur stabilité et leur

cohésion en partie aux entités territoriales mixtes, c'est-à-dire à l'existence et à la reconnaissance de territoires biculturels en leur sein. L'absence d'endroits où les communautés diverses sont obligées de coexister pacifiquement, de négocier ensemble et de se respecter mutuellement affaiblit la cohésion d'un état pluriculturel – peu importe que la diversité soit linguistique, religieuse, ethnique ou autre.

Selon cette ligne de pensée, l'instabilité chronique de la Bosnie-Herzégovine contemporaine serait – au moins partiellement – due à la séparation du pays en entités fédérées et en cantons culturellement homogènes. Victime d'une fédéralisation et d'une territorialisation mono-ethnique, la ville anciennement multiculturelle de Sarajevo souffre aujourd'hui de la séparation politique, administrative, sociale, culturelle et économique d'avec son arrière-pays naturel. Alors qu'en Macédoine, pour rester dans les Balkans, on a évité le piège de la division ethnoculturelle, on semble à nouveau avancer vers une ségrégation dans le cas du Kosovo.

Que les exemples de Bruxelles, du Nouveau-Brunswick et des autres régions bilingues au Canada, de Fribourg-Freiburg et des autres cantons mixtes en Suisse, servent d'inspiration aux hommes politiques chargés de résoudre des conflits interculturels.