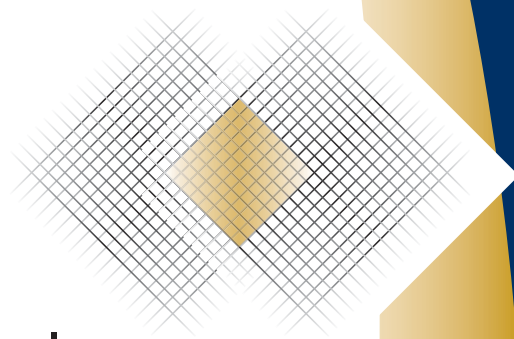




Commissariat  
aux langues  
officielles

Office of the  
Commissioner of  
Official Languages



# *D*e la parole aux gestes

La langue de travail  
au sein de la fonction  
publique fédérale

# FAITS SAILLANTS

Selon des études récentes du Secrétariat du Conseil du Trésor et des plaintes déposées au Commissariat aux langues officielles, le français demeure sous-utilisé comme langue de travail dans les régions désignées bilingues.

Devant ce constat, le Commissariat aux langues officielles a effectué au cours de l'été 2003 une analyse sociolinguistique dans la région de la capitale nationale en vue de mieux comprendre l'ensemble des motivations et des contraintes personnelles et organisationnelles qui influencent le choix d'une langue dans diverses situations au travail. Au cours de l'été 2003, plus de 2 000 questionnaires ont été envoyés à des fonctionnaires travaillant dans la région de la capitale nationale. Au total, 1 221 questionnaires ont été remplis, ce qui équivaut à un taux de réponse global de 60,9 p. 100. Les résultats démontrent que :

- ◆ Au sein de la région de la capitale nationale, l'anglais a souvent prédominance dans la culture organisationnelle.
- ◆ La haute gestion joue un rôle primordial en ce qui a trait à l'importance que revêt la dualité linguistique. C'est elle qui, bien souvent, donne le ton.
- ◆ La perception d'unilinguisme de la haute gestion est un obstacle important à l'usage des deux langues officielles. Bien que la majorité des cadres de la catégorie « EX » satisfassent aux exigences linguistiques de leur poste, bon nombre d'entre eux n'utilisent pas le français.
- ◆ Chez les anglophones, le manque de confiance dans le travail accompli en français favorise le recours à l'anglais. Chez les francophones, par contre, une meilleure connaissance de l'anglais semble favoriser le recours à l'anglais et ainsi accentuer une tendance qui existe déjà. L'habitude de travailler en anglais est encore plus évidente quand on constate que les francophones utilisent parfois l'anglais, et ce, même lorsqu'ils communiquent entre eux.
- ◆ Les francophones ont révélé une tendance à favoriser la langue de leur superviseur au détriment de leur première langue officielle. Un grand nombre d'entre eux ont déclaré préférer travailler en anglais afin que leur rendement soit reconnu à sa juste valeur. De plus, l'anglais est considéré comme la langue de l'ascension professionnelle.
- ◆ Par ailleurs, le recours fréquent à l'anglais par les francophones a pour effet de décourager plus d'un anglophone.
- ◆ En général, les répondants jouissent d'un milieu de travail où 98 p. 100 du personnel peut communiquer en anglais et où 28 p. 100 des anglophones sont unilingues. Les anglophones ont donc très rarement besoin d'interagir avec des collègues unilingues francophones.

- ◆ Les anglophones et les francophones sont tous deux en faveur d'un usage accru du français au travail. Les réunions sont les occasions où le statut inégal des deux langues officielles se fait le plus sentir.
- ◆ Pour être de bons leaders, les gestionnaires doivent comprendre et tenir compte du statut inégal des deux langues officielles. En raison de sa sous-utilisation, le français exige des mesures spéciales pour atteindre l'équilibre par rapport à l'anglais.

L'analyse sociolinguistique a permis de dégager un cadre de gestion des langues officielles en milieu de travail. Le cadre comprend trois axes d'intervention stratégiques sur lesquels repose l'instauration d'une culture organisationnelle qui respecte véritablement les droits linguistiques du personnel : le leadership, la capacité personnelle et la capacité institutionnelle. En raison de leur interdépendance, ces trois axes d'intervention doivent faire l'objet d'efforts constants et simultanés. Le cadre de gestion propose aux administrateurs généraux des mesures concrètes pour créer une telle culture organisationnelle.

Outre le cadre de gestion destiné aux administrateurs généraux, la présente étude formule dix recommandations à l'intention des institutions fédérales, du greffier du Conseil privé, de l'Agence de gestion des ressources humaines de la fonction publique et de l'École de la fonction publique.

# TABLE DES MATIÈRES

I	INTRODUCTION	2
II	CONTEXTE	4
III	MÉTHODOLOGIE	6
IV	PORTRAIT ETHNOLINGUISTIQUE DES RÉPONDANTS	7
V	PORTRAIT DE LA FONCTION PUBLIQUE FÉDÉRALE DANS LA RÉGION DE LA CAPITALE NATIONALE	8
VI	CADRE DE GESTION DES LANGUES OFFICIELLES	10
VII	UN CHANGEMENT DE CULTURE... QUI SE FAIT TOUJOURS ATTENDRE : RÉSULTATS DE L'ANALYSE SOCIOLINGUISTIQUE	13
	A. LE LEADERSHIP – JOINDRE LE GESTE À LA PAROLE	13
	B. USAGE DE LA LANGUE SECONDE – LES ATTENTES SONT-ELLES RÉALISTES?	18
	C. UN MILIEU DE TRAVAIL FORTEMENT INFLUENCÉ PAR LA PRÉSENCE D'UNILINGUES	23
	D. PRÉFÉRENCE RÉELLE OU ACCOMMODEMENT DE CIRCONSTANCES?	24
	E. UN MILIEU DE TRAVAIL ENCORE DÉFICIENT	26
VIII	DES MESURES DE SUIVI SUPERFICIELLES	28
IX	RÉSUMÉ ET RECOMMANDATIONS	30
X	CONCLUSION	32
	ANNEXE A	
	LISTE DES RECOMMANDATIONS DE LA TABLE RONDE DU CENTRE CANADIEN DE GESTION	33
	BIBLIOGRAPHIE	37

# INTRODUCTION

Depuis nombre d'années, le gouvernement fédéral met en œuvre des mesures pour promouvoir la dualité linguistique comme valeur fondamentale du Canada. Ces mesures ont souvent été reléguées au second rang en raison du contexte économique, social ou administratif de l'heure. La valeur du bilinguisme n'étant toujours pas intégrée pleinement à la culture des organisations fédérales, les langues officielles continuent d'être greffées artificiellement au fonctionnement de l'État. Après plus de trente ans, force est de constater que les institutions fédérales n'accordent pas au français un statut égal à l'anglais. En effet, le gouvernement fédéral fonctionne encore très souvent en anglais.

La *Loi sur les langues officielles* établit pourtant l'égalité entre le français et l'anglais dans les institutions fédérales. En pratique, cela veut dire que, dans les régions désignées bilingues<sup>1</sup>, les institutions fédérales doivent veiller à ce que le milieu de travail soit propice à l'usage des deux langues officielles. Elles doivent aussi veiller à ce que le personnel puisse exercer son droit d'utiliser l'une ou l'autre langue, sous réserve des obligations de servir le public et d'autres employés. Par exemple, les institutions doivent respecter certaines obligations minimales :

- ◆ fournir les services internes (comme la rémunération, la formation, le perfectionnement professionnel, les services administratifs et informatiques) dans les deux langues officielles;
- ◆ mettre à la disposition du personnel les instruments de travail d'usage courant et généralisé dans les deux langues officielles (comme les manuels, les politiques, les directives et les logiciels);
- ◆ assurer la supervision du personnel qui exerce des fonctions requérant l'usage des deux langues officielles (poste bilingue), ou des fonctions requérant l'usage de l'une ou l'autre langue (poste réversible<sup>2</sup>), dans la langue officielle que choisit le subalterne;
- ◆ veiller à ce que la haute direction de l'organisme soit en mesure de fonctionner dans les deux langues officielles.

---

1. La langue de travail repose sur le concept de « région bilingue ». Ainsi, la *Loi sur les langues officielles* précise certaines régions où, en raison des facteurs démographiques, le français et l'anglais y sont les langues de travail et possèdent un statut et des privilèges égaux. Les régions désignées comprennent la région de la capitale nationale, certaines parties du Nord et de l'Est de l'Ontario, la région de Montréal, certaines parties des Cantons de l'Est, de l'Ouest québécois et de la Gaspésie ainsi que le Nouveau-Brunswick. Dans ces régions, les deux langues officielles sont utilisées couramment, contrairement aux autres régions du Canada où une seule langue prédomine.

2. Dans l'administration fédérale, il existe quatre types de postes :

- bilingue : un poste dont les fonctions requièrent l'usage du français et de l'anglais;
- anglais essentiel : un poste dont les fonctions doivent être effectuées essentiellement en anglais;
- français essentiel : un poste dont les fonctions doivent être effectuées essentiellement en français;
- réversible : un poste unilingue qui permet au titulaire de choisir sa langue de travail à son entrée en fonction.

En d'autres termes, en vertu de la *Loi sur les langues officielles*, les locuteurs qui s'expriment soit en français, soit en anglais doivent faire l'objet d'une égale considération, d'un égal respect.

Compte tenu des plaintes<sup>3</sup> déposées au Commissariat et à la sous-utilisation notable du français comme langue de travail soulevée dans les études<sup>4</sup> récentes sur le sujet, la commissaire aux langues officielles s'est engagée dans un réexamen complet de la problématique entourant l'usage des deux langues officielles en milieu de travail. La présente étude vise donc à mieux comprendre l'environnement sociolinguistique et la dynamique interculturelle qui caractérisent un milieu de travail bilingue et à recommander au gouvernement des interventions qui contribueront à une véritable cohabitation respectueuse du français et de l'anglais au sein des institutions fédérales.

---

3. Selon le *Rapport annuel 2002-2003* de la commissaire aux langues officielles, plus de la moitié des plaintes portant sur la langue de travail (54 p. 100) ont été principalement déposées par des employés de la région de la capitale nationale. La majorité proviennent des francophones.

4. En 2002, le Secrétariat du Conseil du Trésor a publié deux études qui portent sur les langues officielles en milieu de travail : *Attitudes face à l'utilisation des deux langues officielles dans la fonction publique du Canada* et *Sondage auprès des fonctionnaires fédéraux 2002*.

# CONTEXTE

Au cours de l'année 2002, le Secrétariat du Conseil du Trésor a publié deux études importantes qui traitent de l'usage des langues officielles en milieu de travail, l'une intitulée *Attitudes face à l'utilisation des deux langues officielles dans la fonction publique du Canada* et l'autre, *Sondage auprès des fonctionnaires fédéraux 2002*. Ces deux études ont permis de recueillir des données qui permettent de mieux cerner les enjeux.

L'étude *Attitudes face à l'utilisation des deux langues officielles* a été réalisée en collaboration avec le Commissariat aux langues officielles, Patrimoine canadien, les Affaires intergouvernementales et Communication Canada. Plus de 5 000 employés ont été consultés dans le cadre de cette étude qui visait globalement à évaluer le degré d'appui dans la fonction publique à l'égard des politiques sur les langues officielles. L'étude avait aussi pour objectif de proposer des moyens qui permettraient de modifier les attitudes, le cas échéant.

L'étude confirme un degré élevé d'adhésion aux principes de base du programme des langues officielles. En outre, elle révèle que, dans l'ensemble des régions bilingues, la plupart des anglophones et des francophones qui s'expriment dans les deux langues se disent satisfaits du degré d'usage du français et de l'anglais au travail. Dans la région de la capitale nationale, toutefois, on observe que les anglophones bilingues aimeraient parler français trois fois plus qu'ils ne le font actuellement (soit 39 p. 100 au lieu de 13 p. 100).

Le *Sondage auprès des fonctionnaires fédéraux 2002* a été mené auprès de l'ensemble de la fonction publique canadienne. Il visait essentiellement à permettre aux institutions fédérales d'obtenir une bonne évaluation de leur milieu de travail respectif et de mesurer la satisfaction des fonctionnaires par rapport à leur environnement de travail en général. Il avait pour objectif d'aider les gestionnaires et leur personnel à créer un milieu de travail sain, favorable et stimulant. Pour la première fois, le sondage incluait six questions sur les langues officielles en milieu de travail.

Le sondage permet de mieux comprendre ce que pensent les employés à l'égard de l'usage des langues officielles au travail. Il révèle que, dans l'ensemble des régions bilingues, 88 p. 100 des fonctionnaires sont d'avis qu'ils peuvent communiquer avec leur superviseur dans la langue officielle de leur choix : 92 p. 100 d'anglophones et 84 p. 100 de francophones l'affirment. Le sondage démontre que 80 p. 100 des fonctionnaires sont d'avis qu'ils peuvent utiliser la langue officielle de leur choix durant les réunions : 86 p. 100 d'anglophones et 74 p. 100 de francophones l'affirment. Or, à l'analyse de ces mêmes données, fondée à la fois sur la première langue officielle des titulaires et la désignation linguistique du poste, ces pourcentages se situent plutôt aux environs de 95 et 68 p. 100 respectivement pour la région de la capitale nationale.

Ces deux études ont aussi permis de mettre en évidence la sous-utilisation du français comme langue de travail. Par exemple, l'étude *Attitudes face à l'utilisation des deux langues*

*officielles* rapporte un traitement asymétrique évident des deux langues officielles : dans la région de la capitale nationale, les anglophones bilingues utilisent le français 13 p. 100 du temps par opposition aux francophones bilingues qui, eux, utilisent l'anglais 54 p. 100 du temps. Par ailleurs, 78 p. 100 des documents de travail sont rédigés en anglais par les répondants bilingues, comparativement à 22 p. 100 en français. Le sondage révèle que 34 p. 100 des francophones de la région de la capitale nationale, titulaires d'un poste bilingue, ne se sentent pas libres de rédiger des documents dans la langue officielle de leur choix, comparativement à 5 p. 100 pour les anglophones.

Au cours de l'été 2003, le Centre canadien de gestion publiait aussi une étude sur l'usage des deux langues officielles en milieu de travail. Fruit des travaux d'une table ronde rassemblant des hauts fonctionnaires et des spécialistes de l'intérieur et de l'extérieur de la fonction publique fédérale, l'étude *Le français à suivre? : redonner un dynamisme aux langues officielles en milieu de travail*<sup>5</sup> soulève de nombreux obstacles à l'usage du français comme langue de travail. Parmi les barrières qui y sont citées, on compte : la méconnaissance, chez les employés, des droits et obligations en matière linguistique; le déroulement de séances d'information et de réunions dans une langue seulement; l'unilinguisme des surveillants et des membres de la haute gestion; le manque de leadership. (La liste des recommandations de la Table ronde est jointe à l'annexe A à titre d'information.)

Les conclusions de ces études portent à croire qu'un appui solide à la dualité linguistique ne se traduit pas systématiquement par un usage accru du français au travail. De plus, bien que les fonctionnaires sentent qu'ils peuvent communiquer dans la langue officielle de leur choix, bon nombre hésitent à exercer ce choix. Malgré les progrès réalisés depuis l'adoption de la première *Loi sur les langues officielles* en 1969, la langue de travail accuse des retards importants par rapport à la langue du service au public. Des problèmes sérieux persistent et entravent l'usage des deux langues officielles en milieu de travail, particulièrement du français.

Le Commissariat aux langues officielles a donc amorcé une analyse sociolinguistique afin de mieux comprendre l'ensemble des motivations et des contraintes personnelles et organisationnelles qui influencent le choix d'une langue dans diverses situations au travail. Elle vise également à mesurer la satisfaction réelle des fonctionnaires devant l'usage des deux langues officielles au travail.

---

5. À la suite d'une proposition de la commissaire, le Centre canadien de gestion a créé une table ronde pour réfléchir aux gestes concrets que devraient poser le gouvernement et les gestionnaires pour accroître l'usage des deux langues officielles en milieu de travail. Le rapport *Le français à suivre? : redonner un dynamisme aux langues officielles en milieu de travail* est paru en août 2003. Il est disponible à l'adresse suivante : [http://www.ccmd-cg.gc.ca/Research/publications/pdfs/OL\\_f.pdf](http://www.ccmd-cg.gc.ca/Research/publications/pdfs/OL_f.pdf).



# MÉTHODOLOGIE

La présente étude est la première d'une série d'études sur la problématique entourant l'usage des deux langues officielles dans les milieux de travail bilingues. On prévoit que cet examen s'échelonne sur au moins deux autres années. Pour commencer, le Commissariat s'est attardé aux organismes situés dans la région de la capitale nationale, qui sont régis par les politiques linguistiques du Conseil du Trésor. La région de la capitale nationale compte le plus gros bassin de postes bilingues.

Par la suite, la réflexion du Commissariat englobera les autres régions bilingues du pays; le contexte sociolinguistique de Montréal est possiblement différent de celui de la région de la capitale nationale ou du Nouveau-Brunswick. Par ailleurs, l'environnement de travail au sein d'une société d'État peut s'avérer assez différent de celui d'un ministère, puisqu'une société d'État n'est pas assujettie aux directives du Conseil du Trésor mais est seulement tenue de s'en inspirer. Bien que la *Loi sur les langues officielles* s'applique autant à l'une qu'à l'autre, les règles peuvent varier.

Au cours de l'été 2003, plus de 2 000 questionnaires<sup>6</sup> ont été envoyés à des fonctionnaires travaillant dans la région de la capitale nationale. Les répondants ont été choisis au hasard dans la base de données des postes bilingues du Secrétariat du Conseil du Trésor. Au total, 1 221 questionnaires ont été remplis, ce qui équivaut à un taux de réponse global de 60,9 p. 100.



---

6. Le questionnaire et l'analyse des données ont été effectués en collaboration avec le professeur Richard Y. Bourhis, spécialiste en psychologie sociale et en sociolinguistique, qui est aussi directeur de la Chaire Concordia-UQAM (Université du Québec à Montréal) en études ethniques.

# Portrait ethnolinguistique des répondants

- ◆ Parmi les répondants, 16,6 p. 100 font partie du groupe EX; 34,6 p. 100 de la gestion intermédiaire; 27,5 p. 100 des agents; et 17,5 p. 100 du personnel de soutien. (Près de 4 p. 100 n'ont pas déclaré leur niveau d'emploi.)
- ◆ Plus de 56 p. 100 des répondants ont désigné l'anglais comme première langue officielle<sup>7</sup>, contre 44 p. 100 qui ont désigné le français.
- ◆ Parmi ceux et celles qui ont déclaré l'anglais comme première langue officielle, 80 p. 100 ont aussi l'anglais comme langue maternelle, 8 p. 100 le français et 12 p. 100 une langue autre que le français ou l'anglais.
- ◆ Parmi ceux et celles qui ont déclaré le français comme première langue officielle, 1 p. 100 ont déclaré l'anglais comme langue maternelle, 96 p. 100 le français et 3 p. 100 une langue autre que le français ou l'anglais.
- ◆ Chez les anglophones, 9 p. 100 ont répondu aux questions en français, comparativement j5 à 13 p. 100 des francophones qui ont choisi de répondre en anglais.

## 7

Les trois derniers points révèlent une certaine prédominance de l'anglais comme langue de travail au sein de la fonction publique fédérale.

---

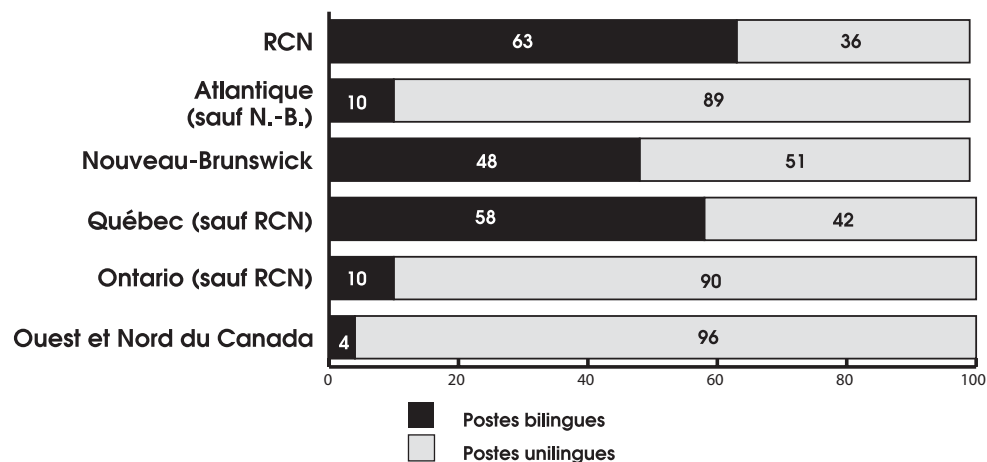
7. La première langue officielle d'une personne est la langue – anglais ou français – à laquelle elle s'identifie le mieux et est généralement la plus compétente, sans égard à son origine ethnique et sa première langue apprise.

# Portrait de la fonction publique fédérale dans la région de la capitale nationale

La région de la capitale nationale (RCN) compte au total 67 008 postes, dont 63 p. 100 sont désignés bilingues. Du total de postes bilingues, un tiers nécessite une connaissance supérieure<sup>8</sup> de la langue seconde, et deux tiers, une connaissance intermédiaire<sup>9</sup>.

- ◆ Près de 80 p. 100 des superviseurs satisfont aux exigences linguistiques de leurs postes.
- ◆ Plus de 85 p. 100 des titulaires de postes bilingues, chargés d'assurer la prestation de services internes, respectent les exigences linguistiques de leurs postes.

Graphique 1 - Exigences linguistiques des postes, par région



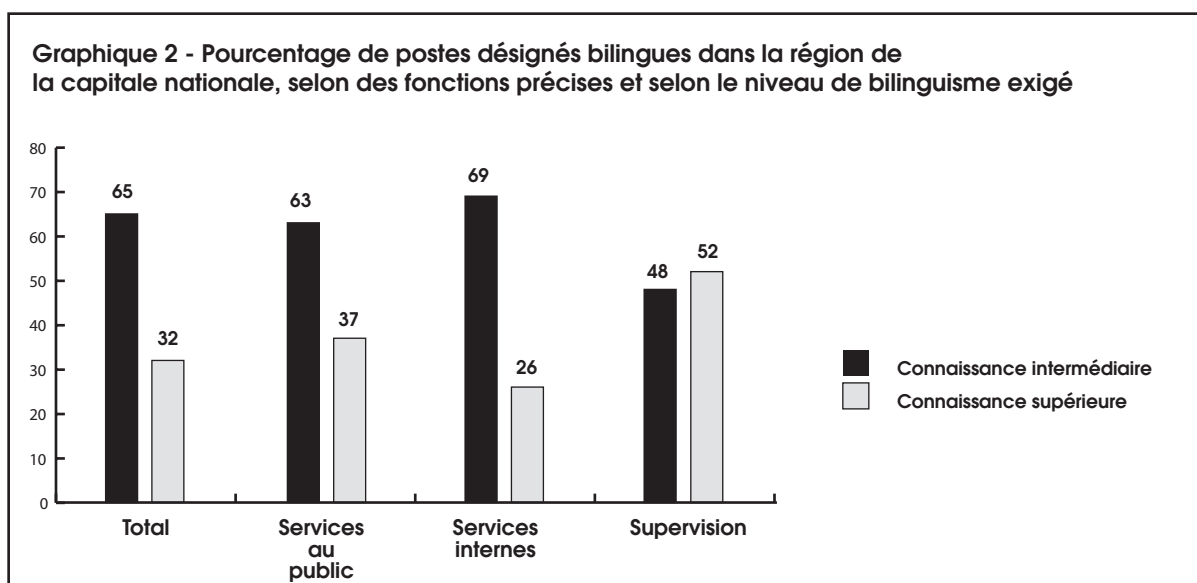
Source : Secrétariat du Conseil du Trésor, *Rapport annuel sur les langues officielles 2002-2003*, octobre 2003.

8. Une connaissance supérieure en langue seconde équivaut au niveau C.

9. Une connaissance intermédiaire en langue seconde équivaut au niveau B.

- ◆ Au moins 6 p. 100 des superviseurs sont exemptés de respecter les exigences linguistiques de leurs postes en vertu du *Décret d'exclusion sur les langues officielles*.
- ◆ Par contre, 10 p. 100 des superviseurs doivent satisfaire aux exigences linguistiques dans les deux ans suivant leur date de nomination.

9



Source : Secrétariat du Conseil du Trésor, 31 mars 2003. Les données ont été arrondies au pourcentage le plus près.

# CADRE DE GESTION DES LANGUES OFFICIELLES

Les résultats des études citées précédemment<sup>10</sup>, l'analyse sociolinguistique effectuée par le Commissariat aux langues officielles au cours de l'été 2003 et les plaintes liées à la langue de travail que reçoit chaque année le Commissariat démontrent clairement que le changement de culture au sein des institutions se fait toujours attendre. Le français ne jouit pas encore d'un statut égal à l'anglais. L'instauration d'une culture organisationnelle qui respecte véritablement les droits linguistiques du personnel repose sur trois axes d'intervention stratégiques : le leadership, la capacité institutionnelle et la capacité personnelle. En raison de leur inter-

(...) le programme des langues officielles a manqué de souffle depuis une dizaine d'années alors que le pays et la fonction publique se tournaient en priorité vers la lutte au déficit budgétaire. Il importe maintenant de replacer les langues officielles au cœur de la mission des institutions en cause. Un changement durable, y compris un meilleur service au public et une plus grande utilisation des deux langues officielles au travail, ne sera possible que si la culture d'ensemble de la fonction publique change à l'égard de la langue.

*Le prochain acte : un nouvel élan pour la dualité linguistique canadienne – Le plan d'action pour les langues officielles, Gouvernement du Canada, mars 2003.*

dépendance, ces trois axes d'intervention doivent faire l'objet d'efforts constants et simultanés. Le cadre de gestion ci-dessous propose aux administrateurs généraux des mesures concrètes pour faciliter l'instauration d'une culture organisationnelle respectueuse des droits linguistiques.

Le gouvernement du Canada définit essentiellement **le leadership** par l'aptitude à produire un changement. Le

leadership suppose de faire part de la vision à toutes les parties en cause, de sorte qu'elles la comprennent et y croient. Il procure également un environnement qui inspirera et motivera les gens à surmonter les obstacles qui pourraient survenir en cours de route.

La **capacité institutionnelle** se définit par les moyens dont s'est dotée une organisation pour atteindre les résultats – politiques et directives, procédures, désignation de postes, formation, perfectionnement professionnel, outils de travail, mesures d'appui, cadre de responsabilisation, etc. – et les évaluer de façon efficace.

La **capacité personnelle**, quant à elle, se définit par l'atteinte et le maintien des compétences, l'usage, les attitudes, les perceptions et les comportements individuels.

Il est important que les cadres supérieurs de la fonction publique donnent forme à l'engagement du gouvernement envers l'égalité de statut et d'utilisation des deux langues officielles et envers les droits des employés de travailler dans la langue de leur choix. Nous ne devons pas nous contenter de montrer que nous prenons au sérieux l'obligation du gouvernement à cet égard, parce qu'il faut prouver que les choses peuvent fonctionner.

Alex Himelfarb, *Symposium de l'Association professionnelle des cadres de la fonction publique du Canada*, le 5 juin 2002, Ottawa.

10. *Attitudes face à l'utilisation des deux langues officielles dans la fonction publique du Canada, Sondage auprès des fonctionnaires fédéraux 2002* et *Le français à suivre? : redonner un dynamisme aux langues officielles en milieu de travail*.

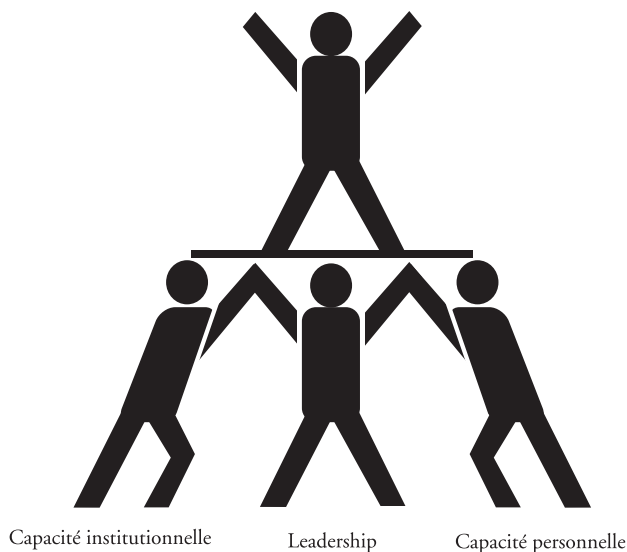
Sans un leadership efficace à tous les niveaux de l'organisation, on peut difficilement s'attendre à ce que les efforts consentis au renforcement des capacités institutionnelles et personnelles se traduisent par un milieu de travail respectueux des droits linguistiques de son personnel, où les connaissances de ce dernier sont valorisées et mises à profit, et qui offre une possibilité de croissance. L'absence de leadership se traduit par un bilinguisme institutionnel souvent superficiel. De même, malgré un leadership visible, un manque d'appui organisationnel entraîne nécessairement une baisse de la capacité personnelle qui, à son tour, provoque une chute rapide de l'usage des langues officielles en milieu de travail.

**Constat n° 1 : Étant donné leur interdépendance, ces trois axes d'intervention doivent faire l'objet d'efforts constants et simultanés pour donner les résultats escomptés.**

Depuis l'adoption de la première *Loi sur les langues officielles*, le gouvernement fédéral s'est davantage attardé à édifier sa « capacité institutionnelle ». Il s'agissait au départ d'établir la structure du programme. Même si la situation n'est pas encore idéale, des progrès importants ont été faits à ce chapitre. De même, des ressources importantes ont été investies pour accroître la « capacité personnelle » des fonctionnaires. Sans incitatifs réels et en raison d'un « leadership sporadique », les acquis à ce niveau disparaissent rapidement.

## Axes d'intervention stratégiques à l'intention des administrateurs généraux

Une culture qui respecte les droits linguistiques du personnel



12

### Capacité institutionnelle

- ◆ Renforcer l'infrastructure de gestion du programme des langues officielles au sein de l'institution – conseil, évaluation, formation, sensibilisation, etc.
- ◆ Élaborer un cadre de gestion axé sur les résultats, comprenant des indicateurs axés sur l'usage des deux langues officielles.
- ◆ Communiquer annuellement les résultats atteints à l'ensemble du personnel.
- ◆ Faciliter l'accessibilité du personnel à la formation linguistique.
- ◆ Mettre à la disposition du personnel des outils de maintien des acquis linguistiques.

### Leadership

- ◆ Instaurer une culture organisationnelle axée sur le respect des droits linguistiques.
- ◆ Faire part de la vision à tous les employés, de sorte qu'ils la comprennent et y croient.
- ◆ Devenir des modèles du bilinguisme.
- ◆ Respecter en tout temps les droits linguistiques du personnel, tant au niveau des services internes, des outils de travail que de la supervision.
- ◆ Allouer les ressources nécessaires à l'atteinte des résultats.

### Capacité personnelle

- ◆ Acquérir des compétences en langue seconde.
- ◆ Maintenir les acquis en utilisant couramment les deux langues officielles.
- ◆ Se prévaloir de ses droits linguistiques et communiquer dans la langue officielle de son choix.
- ◆ Respecter les droits linguistiques de ses collègues et subalternes.

## RÉSULTATS DE L'ANALYSE SOCIOLINGUISTIQUE

### A. Le leadership – joindre le geste à la parole

« Les fonctions et les possibilités du leadership dans l'administration fédérale sont offertes à tous les niveaux. Il n'en demeure pas moins qu'elles sont plus grandes aux échelons plus élevés et que les lacunes à ce niveau ont des conséquences très graves, qui se répercutent, telles les ondes sur un lac, jusqu'à la périphérie de la fonction publique<sup>11</sup>. »

Des répondants ont rapporté devoir se plier à la langue de travail préconisée par la haute gestion, par souci d'efficacité et de rapidité. Près du quart des répondants francophones et environ 10 p. 100 des répondants anglophones déclarent que, dans leur unité de travail

respective, la direction exige que les travaux soient effectués dans une langue officielle plutôt qu'une autre.

Ce ne sont pas les concepts abstraits qui nous inculquent le bien, mais plutôt ce que nous vivons tous les jours dans un milieu concret et au contact de personnes en chair et en os. C'est dans un milieu qui y croit et qui les met en pratique tous les jours par des gestes, concrets et symboliques, que des valeurs se développent. D'où l'importance du leadership et des modèles de comportement.

*De solides assises : Rapport du Groupe de travail sur les valeurs et l'éthique dans la fonction publique, Centre canadien de gestion, 2000.*

La *Loi* précise que la haute gestion doit être en mesure de fonctionner dans les deux langues officielles, afin que les subalternes puissent communiquer dans la langue officielle de leur choix. Le gouvernement fédéral a reconnu le niveau d'influence de la haute gestion sur la

culture organisationnelle des institutions. En 1998, il rehausse les exigences linguistiques des cadres au niveau supérieur, et ce, à l'oral et en compréhension. Paradoxalement, il restreint ces exigences à la catégorie « EX ». Dans la *Directive sur la dotation des postes bilingues* qui entrera en vigueur à compter du 1<sup>er</sup> avril 2004, la dotation devient impérative lorsque les postes ou fonctions aux niveaux suivants sont situés dans une région désignée bilingue :

- ◆ à compter du 1<sup>er</sup> avril 2004, tous les postes ou fonctions de niveau EX 04 et 05;
- ◆ à compter du 1<sup>er</sup> avril 2005, tous les postes ou fonctions de niveau EX 03;
- ◆ à compter du 1<sup>er</sup> avril 2007, tous les postes ou fonctions de niveau EX 02.

Les cadres supérieurs qui font partie de catégories d'emploi équivalentes à celle des « EX » ont aussi un rôle important à jouer afin de créer un milieu de travail respectueux des droits linguistiques de leurs employés. En fait, le bassin des « EX équivalents » est aussi important que celui des « EX ». Peu importe la catégorie d'emploi à laquelle ils appartiennent, tous les cadres supérieurs doivent être assujettis aux exigences en langue seconde (CBC) et aux échéanciers fixés

11. *De solides assises : Rapport du Groupe de travail sur les valeurs et l'éthique dans la fonction publique, Centre canadien de gestion, 2000.*



par le gouvernement. Il s'agit là d'une étape importante pour créer un milieu de travail où les membres des deux groupes linguistiques se sentent à l'aise d'utiliser la langue officielle de leur choix. Il est dommage que le Secrétariat du Conseil du Trésor (maintenant l'Agence de gestion des ressources humaines de la fonction publique) ait restreint aux membres de la catégorie « EX » les exigences de la politique et le suivi rigoureux qu'il exerce auprès de la haute gestion.

En outre, la dotation non impérative est encore utilisée à l'embauche de gestionnaires au niveau d'entrée (EX 01). Cette lacune est à corriger puisque les titulaires à ce niveau représentent environ la moitié de tous les cadres supérieurs de la catégorie « EX ».

Parmi treize obstacles organisationnels mentionnés dans le questionnaire, les répondants devaient choisir les trois énoncés qu'ils jugent comme étant les plus importants en tant qu'obstacles à l'usage des deux langues officielles dans leur milieu de travail. L'unilinguisme de la haute gestion ressort comme l'un des principaux obstacles à l'usage des deux langues officielles. Pour cette raison, la haute gestion doit avoir une connaissance élevée des deux langues officielles.

**Constat n° 2 : La haute gestion a un rôle primordial à jouer en ce qui a trait à l'importance que revêt la dualité linguistique. Si la langue anglaise continue de prédominer au sein des milieux de travail, une bonne part de la responsabilité revient aux dirigeants. Ce sont eux qui, bien souvent, donnent le ton.**

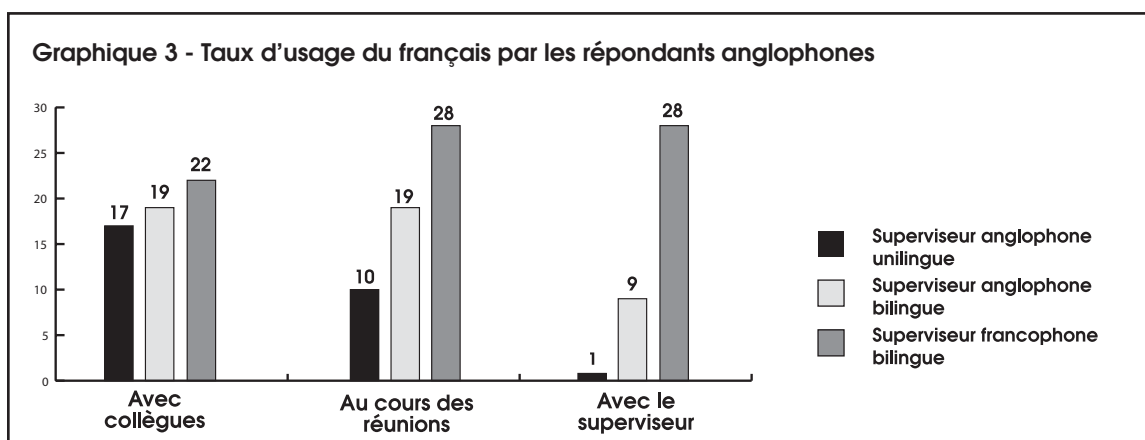
À l'instar de la haute gestion, les superviseurs jouent un rôle clé dans la création d'un milieu de travail qui respecte le statut égal des deux langues officielles, peu importe où et à quel niveau les superviseurs se situent dans la fonction publique. À cause de leur poste d'autorité, leur comportement a une incidence directe sur la culture organisationnelle de l'environnement de travail immédiat.

Une analyse plus poussée des données du *Sondage auprès des fonctionnaires fédéraux 2002* a permis d'approfondir les résultats. Selon ce sondage, un nombre encore important de francophones dans des postes bilingues de la région de la capitale nationale a déclaré ne pas se sentir libre de parler dans la langue officielle de son choix avec son superviseur immédiat.

**Tableau 1 – Sondage auprès des fonctionnaires fédéraux 2002, analyse approfondie des résultats selon la première langue officielle des titulaires de postes bilingues dans la région de la capitale nationale**

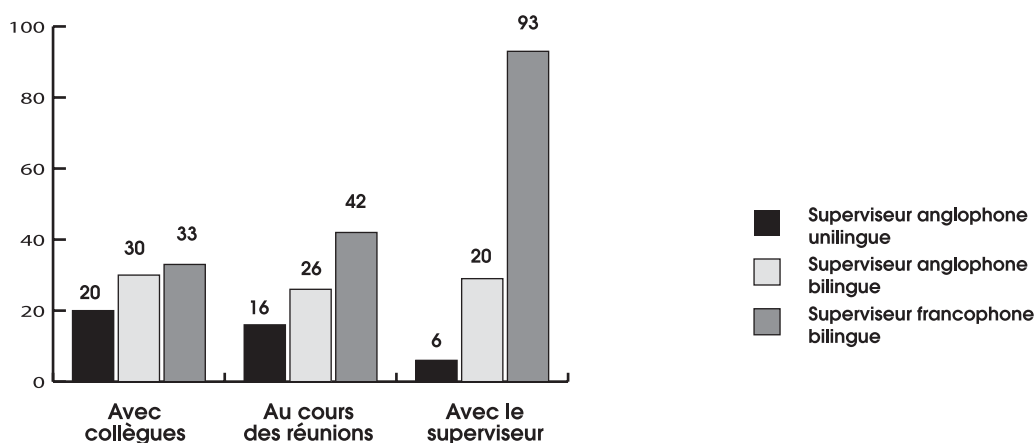
Questions du sondage	Réponse	Francophones	Anglophones
3. Lorsque je rédige des documents, y compris des courriels, je me sens libre de le faire dans la langue officielle de mon choix.	Plutôt en désaccord/ Totalemment en désaccord	34 %	5 %
23. Lorsque je communique avec mon (ma) superviseur(e) immédiat(e), je me sens libre de le faire dans la langue officielle de mon choix.	Plutôt en désaccord/ Totalemment en désaccord	19 %	2 %
38. Durant les réunions de mon unité de travail, je me sens libre d'utiliser la langue officielle de mon choix.	Plutôt en désaccord/ Totalemment en désaccord	30 %	4 %

L'analyse sociolinguistique du Commissariat aux langues officielles apporte des précisions intéressantes et permet de mieux comprendre l'influence des superviseurs. Les superviseurs bilingues<sup>12</sup> sont plus enclins à favoriser l'usage du français comme langue de travail que leurs homologues unilingues. Comme l'illustrent les graphiques suivants, les répondants anglophones utilisent en général le français plus souvent avec leurs collègues et au cours des réunions lorsque leur superviseur est bilingue que lorsqu'il est unilingue (graphique n° 3). On constate une tendance similaire pour les répondants francophones (graphique n° 4).

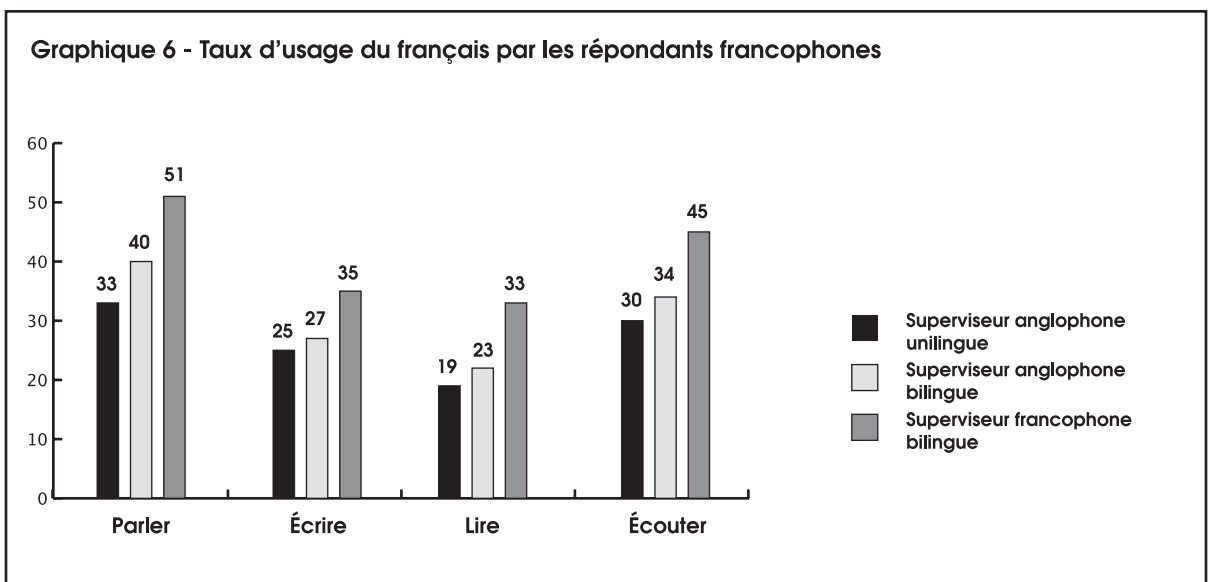
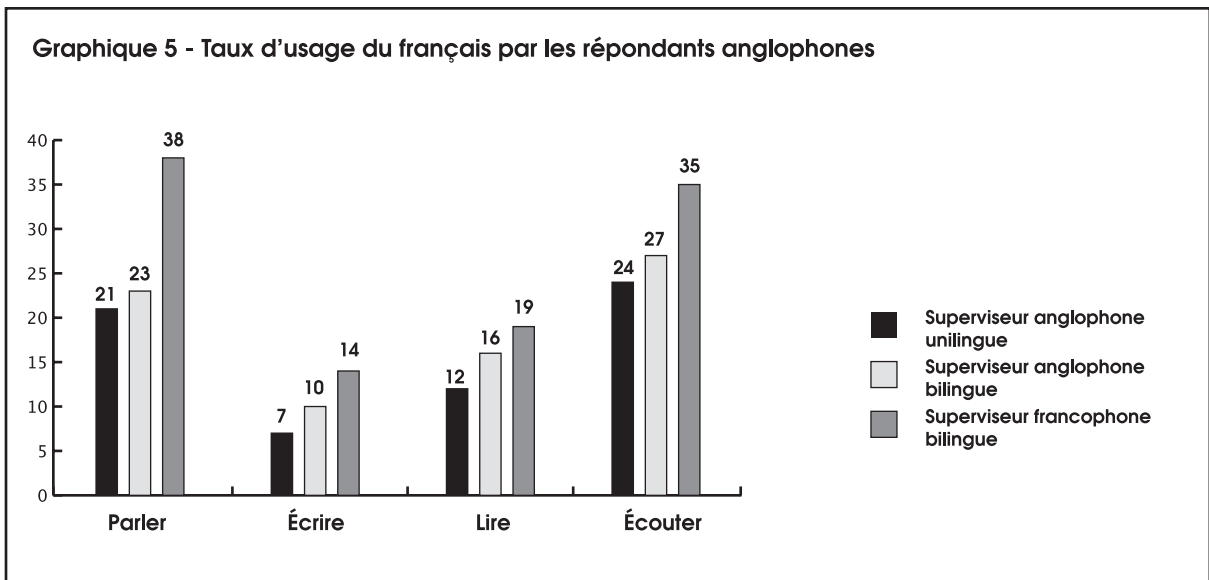


12. Les répondants devaient désigner le groupe linguistique auquel, selon eux, leur superviseur s'apparente le plus : un francophone bilingue (ayant une bonne connaissance de l'anglais), un francophone unilingue, un anglophone bilingue (ayant une bonne connaissance du français) ou un anglophone unilingue. Il convient de noter que les répondants ont indiqué un nombre très restreint de superviseurs unilingues francophones.

Graphique 4 - Taux d'usage du français par les répondants francophones



Toutefois, ce sont les superviseurs francophones bilingues qui jouent un rôle de catalyseur dans la promotion d'un climat organisationnel favorisant l'usage du français. Les répondants francophones et anglophones déclarent tous deux parler le français plus souvent lorsque leur superviseur est francophone. L'usage diminue lorsque le superviseur est un anglophone bilingue ou unilingue. Cette tendance se maintient dans les diverses situations de communication au travail. Par exemple, comme le démontre le graphique n° 5, les répondants anglophones déclarent parler français 38 p. 100 du temps lorsque leur superviseur est un francophone bilingue, comparativement à 23 p. 100 lorsque le superviseur est un anglophone bilingue. Les répondants francophones (graphique n° 6), quant à eux, déclarent parler français plus de la moitié du temps lorsque leur superviseur est un francophone bilingue, comparativement à 40 p. 100 lorsque leur superviseur est un anglophone bilingue et 33 p. 100 lorsqu'il est un anglophone unilingue.



Les francophones ont révélé qu'ils ont tendance à favoriser la langue de leur superviseur au détriment de leur première langue officielle. Un grand nombre d'entre eux ont déclaré préférer travailler en anglais afin que leur rendement soit reconnu à sa juste valeur. Par ailleurs, l'anglais semble être considéré comme la langue de l'ascension professionnelle.

Si on suppose que les connaissances en langue seconde des superviseurs francophones et anglophones bilingues sont équivalentes, pourquoi les superviseurs francophones bilingues suscitent-ils autant l'usage du français? Selon des experts en psychologie sociale, cette tendance peut s'expliquer ainsi : « Les gens convergent habituellement afin d'améliorer l'efficacité de la communication ou en raison d'un besoin conscient ou inconscient d'être approuvé socialement ou de s'identifier à leur interlocuteur. Converger dans la langue de l'autre (français ou anglais) constitue un excellent moyen de gagner la sympathie de son interlocuteur et donc de faciliter les échanges interculturels. »<sup>13</sup> Si on accepte cette prémisse, il est donc normal et naturel que les francophones et les anglophones utilisent davantage le français dans leurs tâches quotidiennes si leur superviseur est francophone. Créer un climat où le français est utilisé couramment nécessite donc plus d'efforts de la part des superviseurs anglophones.

Les francophones ont aussi un rôle à jouer à ce niveau. Des répondants anglophones ont admis souffrir d'un manque d'appui de la part des francophones. Le recours fréquent à l'anglais par les francophones décourage plus d'un anglophone.

Pour être de bons leaders en matière de langues officielles, les gestionnaires doivent comprendre et tenir compte du statut inégal des deux langues officielles. En raison de sa sous-utilisation, le français exige des mesures spéciales pour atteindre l'équilibre par rapport à l'anglais.

**Constat n° 3 : La haute gestion et les superviseurs ne démontrent pas, par des gestes concrets, l'importance qu'ils attachent à la dualité linguistique, afin de promouvoir des milieux de travail qui témoignent d'un statut égal des deux langues officielles.**

## B. Usage de la langue seconde – les attentes sont-elles réalistes?

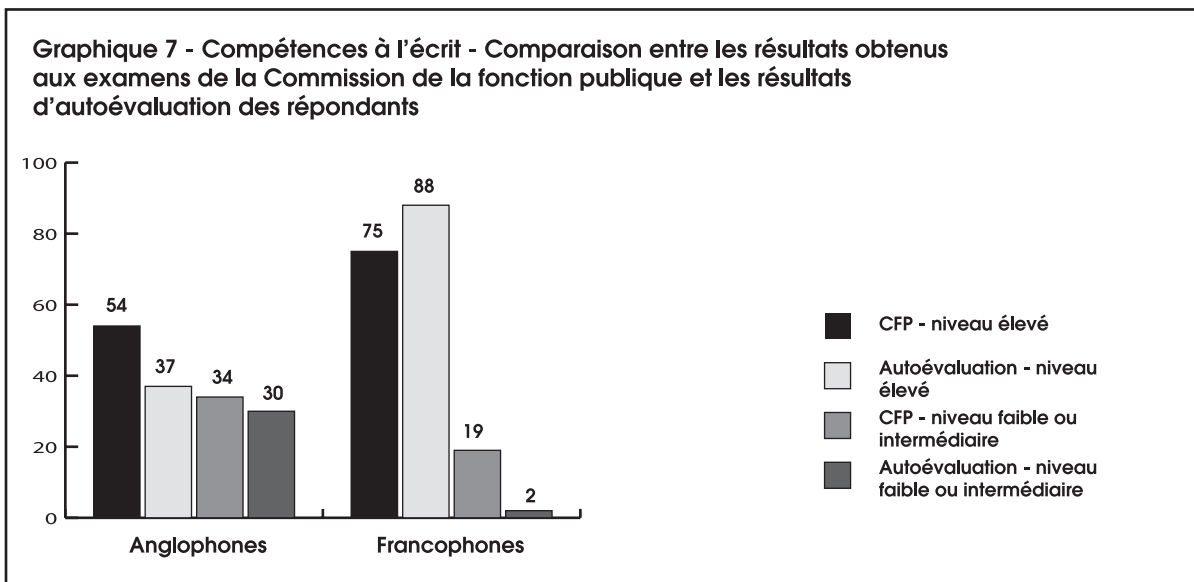
Environ 63 p.100 des postes de la région de la capitale nationale sont désignés bilingues. Au 31 mars 2003, près de 85 p. 100 des titulaires de postes bilingues en respectaient les exigences linguistiques. En ce qui concerne les cadres de direction qui devaient être bilingues (CBC) au 31 mars 2003, 94,7 p. 100<sup>14</sup> le sont effectivement. Il est donc tout à fait normal de s'attendre à ce que, en général, le personnel ait accès aux services internes, à la documentation et aux outils de travail, et à ce qu'il puisse participer aux réunions et être supervisé dans la langue officielle de son choix.

13. Bourhis, Richard Y., Dominique Lepicq et Itesh Sachdev : *La psychologie sociale de la communication multilingue*, article paru dans *DiversCité Langues*, volume V, 2000.

14. *Rapport annuel sur les langues officielles 2002-2003*, Secrétariat du Conseil du Trésor, octobre 2003.

La sous-utilisation notable du français amène les questions suivantes. Les mesures mises en place sont-elles efficaces? Du total des postes bilingues, un tiers exige des connaissances supérieures, et deux tiers, des connaissances intermédiaires. Le personnel possède-t-il les connaissances suffisantes pour répondre aux attentes? Les résultats suivants de l'analyse sociolinguistique permettent d'examiner cette problématique sous un angle différent.

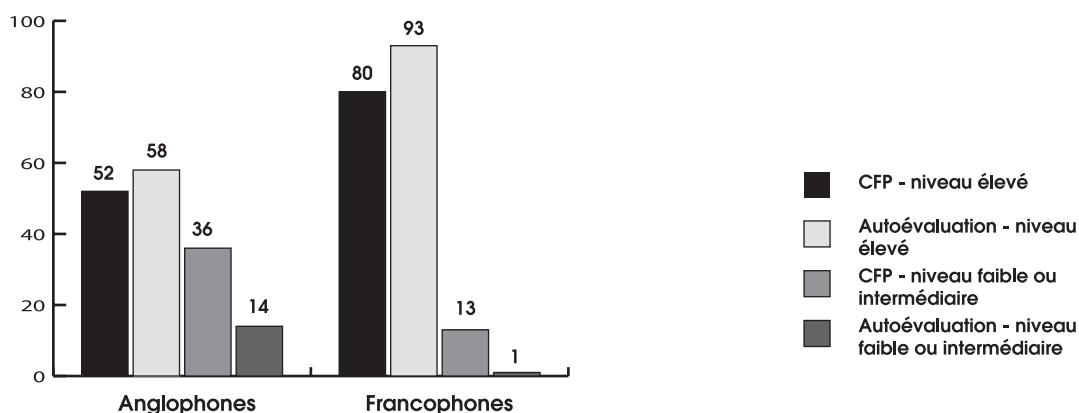
En plus d'inscrire les résultats obtenus aux examens d'évaluation de la langue seconde de la Commission de la fonction publique, les répondants ont évalué leur connaissance des deux langues officielles. Une comparaison des résultats officiels et des résultats de l'autoévaluation fait nettement ressortir le peu de confiance que possèdent les anglophones relativement à leurs compétences linguistiques, principalement à l'écrit (voir graphiques n° 7 et n° 8). Même si plus de la moitié des anglophones ont obtenu un niveau supérieur en expression écrite, un peu plus du tiers seulement jugent écrire assez facilement ou couramment en français. À l'oral, les résultats sont plus positifs : la moitié des anglophones ont obtenu un niveau supérieur en français, mais 58 p. 100 jugent le parler assez facilement ou couramment.



La situation est passablement différente pour les fonctionnaires francophones; ces derniers jugent posséder un niveau de bilinguisme plus élevé que celui qui leur est officiellement accordé. En effet, même si seulement 80 p. 100 des répondants francophones possèdent un niveau de

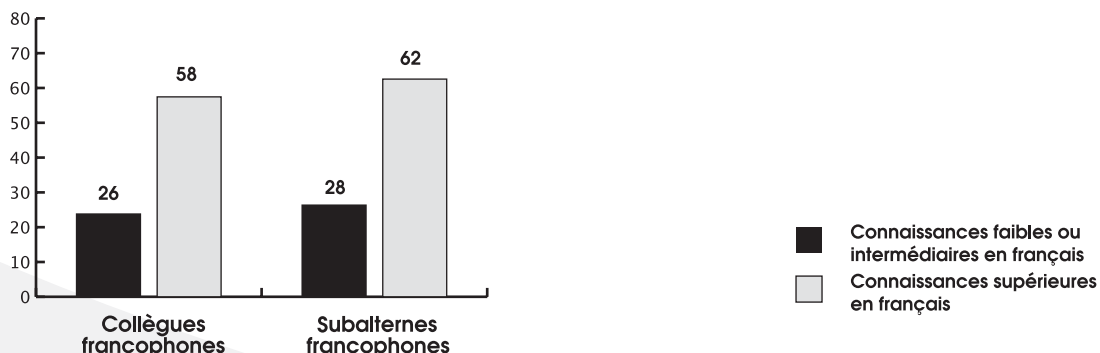
compétence supérieur en langue seconde, 93 p. 100 d'entre eux ont affirmé parler l'anglais couramment. À l'écrit, 75 p. 100 ont obtenu un niveau supérieur, mais 88 p. 100 jugent écrire l'anglais facilement ou couramment.

**Graphique 8 - Compétences à l'oral - Comparaison entre les résultats obtenus aux examens de la Commission de la fonction publique et les résultats d'autoévaluation des répondants**

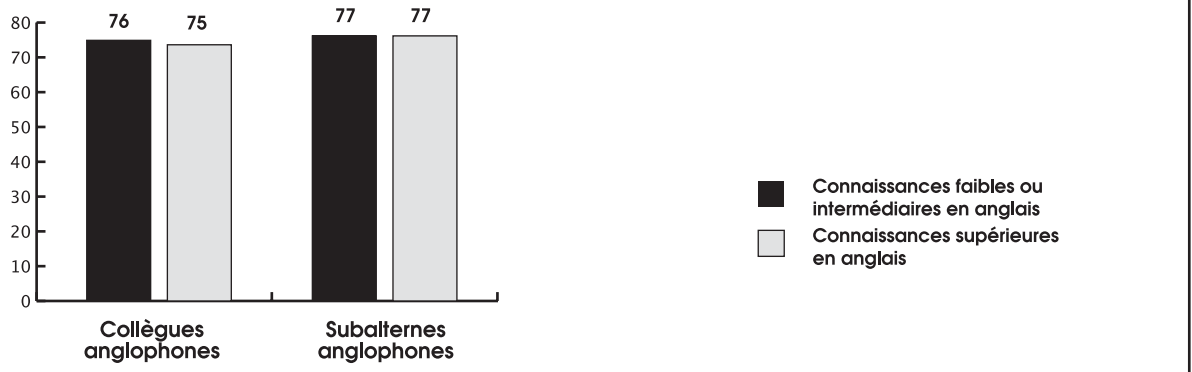


Comme on s'y attendait, les anglophones possédant des connaissances supérieures en français ont tendance à s'adresser plus souvent dans cette langue à leurs collègues (58 p. 100) et à leurs subalternes francophones (62 p. 100) que les anglophones ayant des compétences plus faibles. Ces derniers s'adressent en français à leurs collègues (26 p. 100) et à leurs subalternes francophones (28 p. 100) beaucoup plus rarement. Comme le démontre le graphique n° 11, dans leur milieu de travail, les anglophones ayant des connaissances supérieures en français passent plus de temps à parler (34 p. 100) et à écrire (14 p. 100) en français que ceux dont la compétence est plus faible (16 p. 100 et 9 p. 100, respectivement).

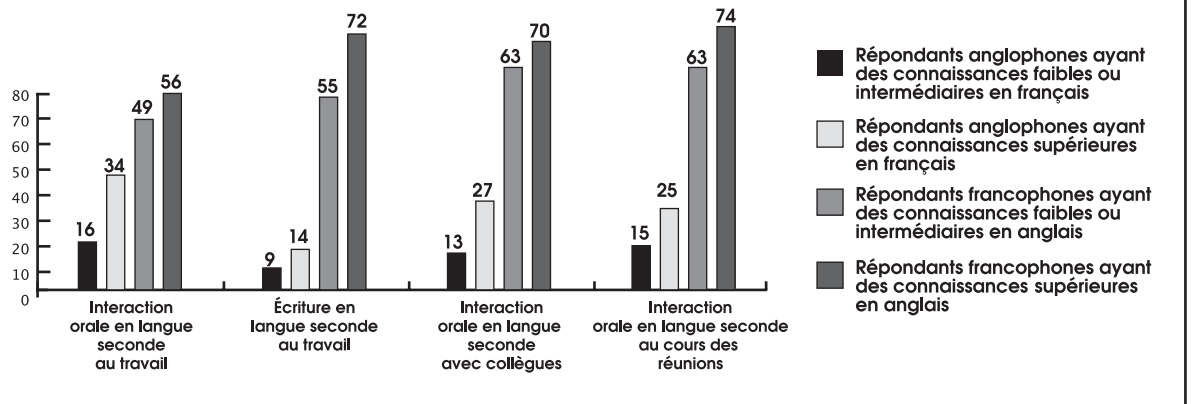
**Graphique 9 - Taux d'usage du français par les répondants anglophones, selon leur niveau de compétences linguistiques**



**Graphique 10 - Taux d'usage de l'anglais par les répondants francophones, selon leur niveau de compétences linguistiques**



**Graphique 11 - Taux d'usage de la langue seconde selon les compétences linguistiques**



Le degré d'aisance en langue seconde a des répercussions importantes sur l'usage de cette langue. Pourtant, plus de la moitié des postes désignés bilingues pour des raisons de supervision n'exigent qu'une connaissance intermédiaire de la langue seconde. Le gouvernement fédéral peut difficilement s'attendre à ce que les superviseurs formés à un niveau intermédiaire se sentent suffisamment confiants dans leurs compétences pour assurer une supervision de qualité égale dans les deux langues officielles. Plus souvent qu'autrement, le manque de connaissance en français du superviseur semble favoriser le recours à l'anglais par le subalterne francophone.



« Le niveau intermédiaire (B) en langue seconde représente le niveau minimal requis pour les postes où il faut improviser lorsqu'on fait face à des situations d'interaction orale qui s'écartent de la routine. Une personne ayant atteint ce niveau peut prendre part à une conversation sur des sujets concrets. Elle peut décrire les mesures prises, donner des instructions précises aux employés et donner des descriptions et des explications factuelles. Même si la grammaire, la prononciation, le vocabulaire et le débit sont un peu déficients, la communication ne s'en trouve pas sérieusement entravée. Toutefois, on ne doit pas s'attendre à ce qu'une personne ayant atteint ce niveau puisse gérer des situations délicates ou prendre part à des conversations portant sur des questions abstraites ou subtiles. Elle ne sera pas en mesure non plus de formuler des hypothèses et de défendre des arguments. »

*Établissement du profil linguistique pour les postes bilingues*, Commission de la fonction publique, [http://www.psc-cfp.gc.ca/ppc/sle\\_pg\\_06\\_f.htm](http://www.psc-cfp.gc.ca/ppc/sle_pg_06_f.htm).

Le niveau de compétence en langue seconde des anglophones demeure donc le principal indice de l'usage du français comme langue de travail. Parmi les douze obstacles d'ordre personnel sur lesquels devaient se prononcer les répondants, les trois obstacles suivants ressortent comme étant les plus importants obstacles à l'usage des deux langues officielles dans le milieu de travail. Un grand nombre d'anglophones jugent comme étant une entrave importante le fait qu'ils se sentent peu à l'aise d'utiliser le français dans leur milieu de travail. En outre, le manque de confiance dans le travail accompli en français et l'habitude de travailler en anglais sont à l'origine des difficultés éprouvées par les anglophones.

En général, les répondants s'accordent pour dire que le gouvernement doit offrir plus de cours de formation linguistique à tous les employés intéressés, même si ces derniers n'occupent pas un poste bilingue. Le gouvernement doit également mettre à la disposition des fonctionnaires des outils pédagogiques pour favoriser le maintien des acquis. De leur côté, les anglophones devraient tirer profit de la composition linguistique de la région de la capitale nationale. L'analyse sociolinguistique démontre que les anglophones qui s'imprègnent de la culture francophone (journaux, livres, télévision, radio, etc.) utilisent davantage le français au travail et le maintiennent plus facilement.

Nous avons aussi une responsabilité collective de nous assurer que la fonction publique respecte les droits et les obligations linguistiques de son personnel. Finalement, nous avons tous une responsabilité individuelle d'exercer le droit d'utiliser la langue officielle de notre choix au travail dans les régions bilingues.

L'honorable Lucienne Robillard  
*Symposium du Conseil fédéral du Nouveau-Brunswick sur la langue de travail*  
Le 6 novembre 2002, Dieppe

Chez les francophones, par contre, une meilleure connaissance de l'anglais semble accentuer une tendance qui existe déjà à favoriser le recours à l'anglais. L'habitude de travailler en anglais est encore plus évidente quand on constate que les francophones utilisent parfois l'anglais, et ce, même lorsqu'ils communiquent entre eux.

L'analyse sociolinguistique démontre aussi que, dans le cas des fonctionnaires francophones, les progrès en anglais ont parfois été obtenus au détriment de leur première langue officielle. Alors que 77 p. 100 des anglophones et 83 p. 100 des francophones ont déclaré que leurs aptitudes en langue seconde se sont un peu ou beaucoup améliorées depuis leur entrée dans la fonction publique fédérale, jusqu'à 20 p. 100 des francophones ont affirmé que leurs compétences en français se sont quelque peu ou beaucoup affaiblies. Seulement 2 p. 100 des anglophones ont fait une telle affirmation au sujet de leurs compétences en anglais. Ces résultats ne sont guère surprenants quand on considère que les francophones utilisent davantage l'anglais comme langue de travail.

**Constat n° 4 : Des connaissances intermédiaires en langue seconde sont insuffisantes pour les tâches de supervision. Les anglophones n'ont donc pas la possibilité d'acquérir les compétences nécessaires pour remplir leurs fonctions de façon efficace dans les deux langues officielles.**

### C. Un milieu de travail fortement influencé par la présence d'unilingues

Les répondants devaient indiquer la composition linguistique de leur unité de travail<sup>15</sup>. L'analyse des données permet de conclure qu'en général, les répondants jouissent d'un milieu de travail où 98 p. 100 du personnel peut communiquer en anglais et où 28 p. 100 des anglophones sont unilingues anglais. Les anglophones ont très rarement besoin d'interagir avec des collègues unilingues francophones.

Plus élevé est le nombre de francophones au sein d'une unité de travail donnée, plus répandu est l'usage du français comme langue de travail.

- ◆ Les anglophones ont tendance à recourir davantage au français (51 p. 100 du temps) dans les milieux de travail où on note une forte présence de personnel francophone (plus de 75 p. 100).
- ◆ Les anglophones ont tendance à utiliser le français dans une moindre mesure (38 p. 100) dans les milieux de travail où on note une faible présence de personnel francophone (entre 0 et 25 p. 100).

15. Par unité de travail, on entend le superviseur, les collègues et les subalternes avec lesquels le répondant traite habituellement dans le cadre de son travail. Les répondants devaient aussi indiquer le groupe linguistique auquel, selon eux, ces personnes s'apparentent le plus : un francophone bilingue (ayant une bonne connaissance de l'anglais), un francophone unilingue, un anglophone bilingue (ayant une bonne connaissance du français) ou un anglophone unilingue.

- ◆ Toutefois, on note un nombre plus élevé de communications en français entre collègues francophones lorsqu'un milieu de travail compte une forte présence de personnel francophone.
- ◆ Par contre, les francophones ont tendance à recourir facilement à l'anglais avec leurs collègues anglophones, peu importe le taux de présence de personnel francophone.

Les répondants estiment toutefois que des cours axés sur les habiletés en lecture et en compréhension orale dans la deuxième langue officielle favoriseraient un plus grand usage du français, surtout pendant les réunions et l'échange de communications écrites. Cette formation doit être accessible à tous, même aux titulaires de postes unilingues.

**Constat n° 5 : La pression qu'exerce la présence d'unilingues anglophones est forte, ce qui se traduit par un taux élevé d'usage de l'anglais comme langue de travail.**

#### D. Préférence réelle ou accommodement de circonstances?

L'étude *Attitudes face à l'utilisation des deux langues officielles dans la fonction publique* révèle que, dans l'ensemble des régions bilingues, la plupart des anglophones et des francophones qui s'expriment dans les deux langues officielles se disent satisfaits du degré d'usage du français et de l'anglais au travail. S'agit-il d'une satisfaction réelle ou d'un accommodement qui témoigne de la prédominance de l'anglais?

L'analyse sociolinguistique du Commissariat aux langues officielles a permis d'évaluer la justesse de la satisfaction exprimée. Dans le questionnaire, on demandait aux répondants :

- ◆ de préciser, en pourcentage, leur taux actuel d'usage du français et de l'anglais avec les différentes personnes qu'ils côtoient dans leur milieu de travail immédiat;
- ◆ de préciser, en pourcentage, le taux d'usage du français et de l'anglais qui leur semblerait idéal.

On observe en effet une nette préférence, autant chez les anglophones que chez les francophones, en faveur d'un usage accru du français au travail.

**Tableau 2 – Préférence des répondants anglophones quant à l’usage des deux langues officielles**

	<b>Anglophones</b>			
	Taux d’utilisation de l’anglais		Taux d’utilisation du français	
	actuel	souhaité	actuel	souhaité
Au cours de réunions	78 %	64 %	22 %	36 %
Lors de rencontres avec la haute gestion	81 %	69 %	19 %	31 %
Avec le superviseur	85 %	82 %	15 %	18 %
Avec des collègues francophones	57 %	42 %	43 %	58 %

25

**Tableau 3 – Préférence des répondants francophones quant à l’usage des deux langues officielles**

	<b>Francophones</b>			
	Taux d’utilisation de l’anglais		Taux d’utilisation du français	
	actuel	souhaité	actuel	souhaité
Au cours de réunions	72 %	45 %	28 %	55 %
Lors de rencontres avec la haute gestion	67 %	44 %	33 %	56 %
Avec le superviseur	44 %	29 %	56 %	71 %
Avec des collègues anglophones	73 %	60 %	27 %	40 %

Les réunions sont les occasions où le statut inégal des deux langues officielles se fait le plus sentir; elles sont le reflet de la culture organisationnelle. Les répondants des deux groupes linguistiques s’accordent pour dire que, lorsque des francophones et des anglophones participent à une même réunion, le ou la responsable de la rencontre doit toujours favoriser l’usage par chacun de sa première langue officielle.

## E. Un milieu de travail encore déficient

Chaque année, le Commissariat aux langues officielles reçoit et instruit plusieurs plaintes<sup>16</sup> qui témoignent du manque d'égalité des deux langues officielles. Les plaintes sont un outil essentiel pour tout ombudsman, puisqu'elles permettent de relever des manquements importants et mettent parfois en évidence des problèmes systémiques. Force est de constater que les institutions fédérales se contentent souvent de n'apporter que des solutions superficielles. Malgré les recommandations répétées du Commissariat aux langues officielles, des problèmes persistent.

Par exemple, des employés fédéraux qui occupent des postes bilingues dans des régions désignées bilingues se plaignent de ne pas pouvoir travailler dans la langue de leur choix. La plupart des plaintes portent sur l'absence, dans l'une ou l'autre des deux langues officielles, de services internes, de communications écrites et de formation professionnelle. D'autres plaintes abordent la question de l'unilinguisme des réunions et de l'environnement de travail en général.

Encore aujourd'hui, le Commissariat est saisi de plaintes sur l'absence de claviers bilingues (non conformes à la norme 5 du Conseil du Trésor) et d'offre active au niveau de l'installation des logiciels en français sur les postes de travail individuels.

La majorité des plaintes (les deux tiers environ) proviennent de fonctionnaires qui travaillent dans la région de la capitale nationale; le plus souvent, il s'agit de francophones. Les plaintes relatives à l'usage des deux langues officielles en milieu de travail constituent la deuxième catégorie de plaintes les plus fréquentes, les premières en importance touchant le service au public.

Selon l'étude *Attitudes face à l'utilisation des deux langues officielles dans la fonction publique*, une bonne part de la documentation de travail est accessible uniquement en anglais (62 p. 100), même dans les régions du Québec où le français est la seule langue de travail (22 p. 100 de la documentation dans ces régions est offerte seulement en anglais).

L'analyse des données du *Sondage auprès des fonctionnaires fédéraux 2002* le confirme. On y fait état de milieux de travail où l'anglais prédomine encore. Un nombre appréciable d'employés occupant des postes désignés bilingues, principalement des francophones, éprouvent encore de l'insatisfaction à l'égard du respect de leurs droits linguistiques. Venir à bout de vieilles habitudes n'est pas chose aisée. Hélas, force est de constater que l'usage spontané du français comme langue de travail ne fait pas encore partie de la culture de la fonction publique.

---

16. Se référer aux différents rapports annuels de la commissaire aux langues officielles.

**Tableau 4 – Sondage auprès des fonctionnaires fédéraux 2002, analyse approfondie des résultats selon la première langue officielle des titulaires de postes bilingues dans la région de la capitale nationale**

Question du sondage	Réponse	Francophones	Anglophones
2. Le matériel et les outils mis à ma disposition dans le cadre de mon travail, y compris les logiciels et les autres outils informatisés, sont disponibles dans la langue officielle de mon choix.	Plutôt en désaccord/ Totalemment en désaccord	15 %	1 %
17. Mon ministère (organisme) offre de la formation dans la langue officielle de mon choix.	Parfois/ Jamais ou rarement	15 %	3 %
53B. Dans quelle mesure, s'il y a lieu, estimez-vous que le manque d'accès à la formation linguistique a nui à l'avancement de votre carrière au sein de la fonction publique au cours des trois dernières années?	Modérément/ beaucoup	10 %	20 %

27

Les résultats ci-dessus témoignent d'un manque au chapitre de l'égalité des deux langues officielles. Pour les francophones, ce manque se situe au niveau des outils de travail et de la formation professionnelle. Pour les anglophones, il se situe au niveau du manque d'accès à la formation linguistique : 20 p. 100 ont indiqué que le manque d'accès à la formation dans leur langue seconde officielle nuit modérément ou beaucoup à la progression de leur carrière.

Même si d'importants progrès ont été réalisés au cours des années à l'endroit de la capacité des institutions fédérales, la situation n'est pas encore parfaite. L'analyse sociolinguistique confirme les données du sondage auprès des fonctionnaires fédéraux. Selon environ le quart des répondants francophones, la qualité de la formation et du perfectionnement professionnel n'est pas comparable dans les deux langues officielles. Il s'agit pourtant de composantes essentielles pour que les employés puissent fournir le meilleur d'eux-mêmes au travail. L'écart est important entre les répondants francophones (15 p. 100) et les répondants anglophones (3 p. 100) au niveau de la disponibilité de la formation dans la langue officielle de choix.

Toujours selon l'analyse sociolinguistique, le quart des répondants anglophones et la moitié des répondants francophones s'accordent pour dire que la disponibilité des instruments de travail (manuels, directives, logiciels) dans une seule langue officielle, suivie d'une version dans l'autre langue ultérieurement, constitue un obstacle important qu'il faut corriger.

**Constat n° 6 : Vu l'absence d'outils, de formation et de perfectionnement professionnels de qualité en langue française, le recours à l'anglais s'impose parfois comme le seul choix à la portée des francophones.**

# DES MESURES DE SUIVI SUPERFICIELLES

Comme il est mentionné précédemment, le gouvernement fédéral s'est attardé jusqu'à maintenant à édifier sa capacité institutionnelle et la capacité linguistique de son personnel. Les mesures de suivi ont porté plus particulièrement sur l'atteinte de ces objectifs. Le rapport annuel du président du Conseil du Trésor rapporte chaque année le nombre de postes désignés bilingues, les exigences linguistiques de ces postes ainsi que le nombre de titulaires qui les respectent.

Bien que ces données permettent d'avoir une idée de la capacité des institutions, les résultats de l'analyse sociolinguistique démontrent bien que, dans les faits, l'atteinte du profil linguistique ne se traduit pas nécessairement en un usage accru de la langue seconde. Même si les titulaires ont atteint le niveau requis pour respecter les exigences linguistiques de leur poste, peu d'entre eux utilisent leurs compétences au retour de formation linguistique. Plusieurs les oublient rapidement.

**Constat n° 7 : L'atteinte du profil linguistique ne se traduit pas nécessairement en l'usage de la langue seconde. Le suivi effectué jusqu'à maintenant par le Secrétariat du Conseil du Trésor ne permet donc pas d'évaluer l'usage réel des deux langues officielles.**

28

Les sous-ministres doivent s'assurer que la dualité linguistique comme valeur de base est comprise, respectée et incarnée dans leur ministère respectif. Tous les cadres supérieurs doivent rendre des comptes à cet égard. La mesure dans laquelle ils s'acquittent de cette tâche doit constituer l'un des critères d'évaluation du rendement et de promotion.

Les répondants s'accordent pour dire que les superviseurs qui occupent des postes bilingues doivent être évalués en fonction des gestes concrets pour créer un environnement propice à l'usage des deux langues officielles, et non en fonction de l'atteinte du profil linguistique de leur poste seulement. Les institutions doivent donc élaborer des indicateurs fondés sur l'usage réel des deux langues officielles et en faire rapport annuellement.

Par ailleurs, la commissaire déplore que le gouvernement ne tire pas un meilleur avantage d'outils dont il dispose pour renforcer son suivi en matière de langues officielles et mettre en place un cadre de dialogue continu entre la haute gestion et le personnel qu'elle dirige. En mettant à la disposition des institutions fédérales le résultat des analyses des sondages auprès des fonctionnaires fédéraux en fonction, à la fois, de la première langue officielle, de la désignation linguistique du poste et du type de région (bilingue, unilingue), les institutions seraient alors en mesure d'autoévaluer leur rendement. Le sondage auprès des fonctionnaires fédéraux peut s'avérer un outil d'autoévaluation précieux, qui permettra de cerner les obstacles et de fixer des objectifs adaptés à la nature même d'une institution, voire d'un milieu de

travail précis. Par ailleurs, il devrait aborder l'évaluation du milieu de travail non pas en mesurant la satisfaction du personnel, mais bien en comparant le taux d'usage réel des deux langues officielles au taux d'usage préféré.

Le *Sondage auprès des fonctionnaires fédéraux 2002* n'a pas permis aux institutions fédérales d'analyser en profondeur les résultats au chapitre des langues officielles. L'exemple suivant permet d'illustrer ces propos. Selon les données du sondage 2002, 17 p. 100 des titulaires de postes bilingues affirment ne pas se sentir à l'aise d'utiliser la langue officielle de leur choix au cours des réunions. La même question, analysée selon la première langue officielle, révèle que seulement 3 p. 100 des anglophones ne se sentent pas à l'aise d'utiliser la langue officielle de leur choix, comparativement à 22 p. 100 chez les francophones. Il faut alors en déduire qu'au niveau des postes bilingues, la source d'insatisfaction proviendrait des employés francophones.

Par ailleurs, le *Sondage 2002* ne permet pas aux cadres supérieurs de nommer les secteurs problématiques au chapitre des langues officielles au sein de leur institution respective. Les langues officielles doivent figurer parmi les principales préoccupations examinées dans le cadre des sondages auprès des fonctionnaires fédéraux. Le gouvernement doit approfondir l'analyse des résultats afin de permettre aux institutions fédérales de s'autoévaluer, de fixer des objectifs adaptés à la nature de leur organisation et de rendre compte de l'atteinte des résultats à l'ensemble de leur personnel.



# RÉSUMÉ ET RECOMMANDATIONS

Comme le démontre l'analyse sociolinguistique, la haute gestion a un rôle primordial à jouer en ce qui a trait à l'importance que revêt la dualité linguistique. La perception d'unilinguisme des gestionnaires se traduit souvent par des milieux de travail où l'anglais prédomine. Les cadres et les superviseurs à tous les niveaux doivent donc communiquer régulièrement dans les deux langues officielles et démontrer par des gestes concrets l'importance qu'ils attachent à la dualité linguistique. Ce n'est qu'en devenant eux-mêmes des modèles du bilinguisme que les cadres seront en mesure de promouvoir des milieux de travail qui témoignent d'un statut égal des deux langues officielles.

Par ailleurs, plus de la moitié des postes de supervision ne requièrent qu'une connaissance intermédiaire de la langue seconde. Les superviseurs anglophones n'ont donc pas la possibilité d'acquérir les compétences linguistiques nécessaires afin qu'ils puissent remplir leurs fonctions de façon efficace dans les deux langues officielles. Ce manque d'appui entraîne plus souvent qu'autrement un recours à l'anglais.

Dans certains cas, les francophones n'ont pas accès à des outils de travail ainsi qu'aux cours de formation et de perfectionnement professionnels de qualité en langue française. Le recours à l'anglais s'impose parfois comme le seul choix à la portée des francophones qui désirent progresser au sein de l'appareil fédéral.

Ces conclusions amènent donc la formulation de dix recommandations destinées aux administrateurs généraux et aux organismes centraux, dans le but de renforcer le leadership et la capacité institutionnelle du gouvernement fédéral et, par le fait même, favoriser une culture organisationnelle respectueuse des droits linguistiques de son personnel.

La commissaire recommande aux administrateurs généraux :

1. de démontrer par des gestes concrets leur engagement envers la dualité linguistique canadienne en élaborant un cadre de gestion des langues officielles qui reflète les axes d'intervention stratégiques, notamment des indicateurs axés sur l'usage des deux langues officielles;
2. de respecter en tout temps les droits linguistiques de leur personnel en ce qui concerne les outils de travail, les services internes et la formation professionnelle.

La commissaire recommande au greffier du Conseil privé :

3. d'exiger des administrateurs généraux le même niveau de bilinguisme que celui exigé des autres cadres de la fonction publique, et de mettre en place un système d'évaluation linguistique formelle;
4. d'évaluer les administrateurs généraux en fonction des gestes concrets posés pour créer un milieu de travail respectueux des droits linguistiques des employés et d'en faire un préalable pour déterminer la prime au rendement.

La commissaire recommande à l'Agence de gestion des ressources humaines de la fonction publique du Canada :

5. d'effectuer un suivi rigoureux auprès de **tous** les cadres supérieurs – ce qui inclut les cadres dont les postes ou fonctions sont de niveau équivalent à celui des EX – afin qu'ils respectent l'exigence minimale de bilinguisme « CBC »;
6. d'éliminer, à compter du 1<sup>er</sup> avril 2007, la dotation non impérative pour tous les postes de niveau EX 01 (incluant les postes équivalents) dans les régions désignées bilingues ou, dans les régions unilingues, lorsque ces fonctions englobent la supervision d'employés titulaires de postes bilingues ou réversibles;
7. d'ici le 1<sup>er</sup> avril 2007, de rehausser au moins à CBC le profil de tous les postes de supervision dans les régions bilingues, lorsque le titulaire doit superviser des employés occupant des postes bilingues ou réversibles;
8. d'inclure les langues officielles parmi les principales questions examinées dans le cadre des prochains sondages auprès des fonctionnaires fédéraux et approfondir l'analyse des résultats afin de permettre aux institutions fédérales de s'autoévaluer.

La commissaire recommande à l'École de la fonction publique :

9. d'offrir aux cadres et aux superviseurs, dès l'automne 2004, des cours de formation obligatoires afin qu'ils comprennent les effets du statut inégal des deux langues officielles en milieux de travail et mettent en place les mesures nécessaires à l'atteinte d'un milieu de travail respectueux des droits linguistiques des employés;
10. de mettre sur pied, dans les plus brefs délais, des cours de formation linguistique en langue seconde, axés sur les habiletés en lecture et en compréhension orale, pour favoriser le bilinguisme réceptif de son personnel unilingue.

# C ONCLUSION

La mise en place d'une culture organisationnelle qui respecte les droits linguistiques de son personnel représente un défi à relever. Les conclusions d'études récentes et l'analyse sociolinguistique ont permis de définir trois axes d'intervention stratégique et d'en comprendre l'interdépendance : le leadership, la capacité institutionnelle et la capacité personnelle.

Au-delà de l'apprentissage des connaissances en langue seconde, l'usage et le maintien revêtent une importance particulière. Que ce soit les cadres supérieurs, les gestionnaires à tous les niveaux et le personnel des deux groupes linguistiques, chacun a un rôle à jouer pour créer un climat organisationnel où tous se sentiraient respectés et valorisés.

Le présent rapport adresse aussi des recommandations aux administrateurs généraux, au greffier du Conseil privé, à l'Agence de gestion des ressources humaines et à l'École de la fonction publique afin de renforcer le programme des langues officielles au sein du gouvernement fédéral. Il propose un cadre de gestion comprenant des interventions ciblées afin d'intégrer pleinement la dualité linguistique à la culture organisationnelle et ainsi contribuer à une véritable cohabitation respectueuse du français et de l'anglais en milieu de travail. Il appartient aux administrateurs généraux de se l'approprier en l'adaptant à la nature et au mandat de leur institution respective.

Dans le cadre du renouvellement de ses politiques en matière de langues officielles, le Conseil du Trésor a tenu compte de certaines des recommandations de la Table ronde. À noter que ces recommandations vont dans le même sens que les recommandations formulées par le Commissariat depuis plusieurs années.

Recommandations portant sur la capacité linguistique des effectifs de la fonction publique

Taux de participation

1. La fonction publique doit poursuivre les efforts pour maintenir une participation équitable des francophones dans les catégories d'emploi reliées au mandat institutionnel des organisations et corriger la surreprésentation des francophones dans les catégories d'emploi dont les fonctions consistent à offrir des services administratifs aux autres fonctionnaires.
2. La fonction publique doit mettre en place une stratégie de recrutement pour corriger le problème de sous-représentation des anglophones dans la fonction publique fédérale au Québec.



33

Atteinte du profil linguistique et prime au bilinguisme

3. Le gouvernement doit maintenir ses engagements visant l'atteinte des exigences linguistiques pour tous les titulaires de postes de direction.
4. La fonction publique doit investir davantage dans la formation linguistique des cadres intermédiaires oeuvrant dans les régions bilingues et augmenter le profil linguistique de ces derniers au niveau CBC lorsque les fonctions du poste le justifient.
5. La fonction publique doit revoir l'identification des exigences linguistiques de certains postes au niveau des cadres intermédiaires et de supervision dans les régions unilingues dans le but de favoriser l'établissement de relations de travail bilingues lors d'initiatives horizontales entre les régions unilingues et bilingues.
6. Le gouvernement et les syndicats doivent réévaluer l'efficacité de la prime au bilinguisme dans le cadre de la révision du programme des langues officielles et de la modernisation des ressources humaines, et examiner la possibilité de réinjecter les montants de la prime dans la formation et le perfectionnement des employés.

## Dotation des postes bilingues

7. Le Conseil du Trésor doit revoir la politique sur la dotation des postes bilingues en vue de clarifier les modalités d'attribution des exigences linguistiques pour les postes à pourvoir. La dotation des postes bilingues impératifs devrait devenir la norme et les exemptions à l'atteinte du profil linguistique des titulaires de postes désignés bilingues devraient nécessiter l'approbation des administrateurs généraux.
8. La fonction publique doit accorder une attention particulière aux besoins des cadres intermédiaires qui devront jouer un rôle accru au niveau de la dotation des postes bilingues et du développement des compétences linguistiques des employés dans le cadre de la modernisation de la gestion des ressources humaines.

## Recrutement, développement de la carrière et maintien en poste

9. Les stratégies de recrutement doivent mettre un accent particulier sur les recrues bilingues pour doter les postes bilingues.
10. Les stratégies de recrutement doivent donner au bilinguisme un pouvoir d'attraction auprès des anglophones, des francophones et des membres de minorités visibles et elles devraient énoncer clairement que toute la formation linguistique nécessaire sera offerte aux nouvelles recrues.
11. La fonction publique doit répondre aux besoins pressants de formation linguistique des cadres intermédiaires de la fonction publique pour favoriser leur maintien en poste et assurer une relève bilingue au niveau des postes de direction.
12. La fonction publique doit répondre aux besoins pressants de formation linguistique des membres des minorités visibles en vue de faciliter leur avancement professionnel au sein de la fonction publique et pour favoriser le maintien en poste.

## Formation et évaluation linguistique

13. La fonction publique doit considérer la formation linguistique comme un élément essentiel des plans d'apprentissage et de développement de la carrière et de donner un signal aux employés que leur carrière sera affectée par leurs compétences linguistiques.
14. La Commission de la fonction publique et les ministères doivent investir les ressources appropriées pour permettre un ancrage des compétences linguistiques en début de

carrière et mettre sur pied un programme de formation linguistique pour les nouvelles recrues comportant une affectation ou une immersion dans la deuxième langue.

15. La Commission de la fonction publique et les ministères doivent investir dans des mesures de suivis à la formation linguistique en vue de favoriser le maintien des compétences linguistiques acquises (c'est-à-dire développer des programmes de perfectionnement et des outils pédagogiques flexibles et adaptés au style d'apprentissage des employés).
16. La Commission de la fonction publique doit investir des ressources supplémentaires au niveau de l'évaluation des compétences linguistiques des employés pour augmenter la fréquence des tests d'interaction orale, et éliminer les exemptions pour le test d'interaction orale.
17. La Commission de la fonction publique doit répondre aux besoins pédagogiques particuliers de certains membres des minorités visibles en développant un programme de formation linguistique et des mesures de soutien qui leur soient adaptés.

35

#### Recommandations portant sur l'usage des langues officielles en milieu de travail

18. La haute direction et les gestionnaires doivent être des modèles du bilinguisme au travail dans le cadre des communications hiérarchiques et lors des réunions de travail.
19. Les francophones ont un rôle important à jouer pour valoriser l'usage du français et ils doivent, avec l'appui de leur gestionnaire, se prévaloir de leur droit à s'exprimer dans la langue de leur choix.
20. Les règles contractuelles pour les services professionnels doivent être resserrées afin de garantir que les travaux des consultants puissent s'effectuer dans les deux langues officielles.
21. Les ministères et les gestionnaires doivent utiliser les bonnes pratiques et les outils d'appui existants pour la langue de travail et les mettre à l'essai pour favoriser l'utilisation effective des deux langues officielles en milieu de travail.
22. Les administrateurs généraux doivent tirer avantage de l'appui favorable des fonctionnaires à l'égard du bilinguisme pour relancer les efforts au niveau de la langue de travail.

23. Les ministères et organismes doivent faire valoir les droits et obligations des employés et des gestionnaires en matière de langue de travail et corriger les perceptions erronées au sujet de la portée des exigences de la politique des langues officielles.
24. Les ministères et organismes doivent miser sur les perceptions et les attitudes des employés pour créer une culture où la dualité linguistique est reconnue comme une partie intégrante et positive d'un milieu de travail axé sur les valeurs fondamentales de respect et d'inclusion.

# BIBLIOGRAPHIE

Bourhis, Richard Y., *Organizational and Sociolinguistic Determinants of Official Languages Use in the Canadian Public Service*, étude préparée pour le compte du Commissariat aux Langues officielles, janvier 2004.

Bourhis, Richard Y., Dominique Lépique et Itesh Sachdev: *La psychologie sociale de la communication multilingue*, article publié dans *DiversCité Langues*, volume V, 2000.

Bureau du Conseil privé, *Le prochain acte : un nouvel élan pour la dualité linguistique canadienne - Le plan d'action pour les langues officielles*, 2003.

Centre canadien de gestion, *De solides assises : Rapport du Groupe de travail sur les valeurs et l'éthique dans la fonction publique*, 2000.

Centre canadien de gestion, *Le français à suivre? : redonner un dynamisme aux langues officielles en milieu de travail*, rapport de la Table ronde de recherche-action sur les langues officielles en milieu de travail, 2003.

Commission de la fonction publique, *Établissement du profil linguistique pour les postes bilingues*, disponible en ligne.

Groupe CF inc. (NFO), *Attitudes face à l'utilisation des deux langues officielles dans la fonction publique du Canada*, étude présentée au Secrétariat du Conseil du Trésor, au Commissariat aux langues officielles, à Communication Canada et à Patrimoine canadien, août 2002.

Secrétariat du Conseil du Trésor, *Fiche d'information : Publication des résultats du Sondage 2002 pour l'ensemble de la fonction publique auprès des fonctionnaires fédéraux*, 2 décembre 2002.

Secrétariat du Conseil du Trésor, *Rapport annuel sur les langues officielles 2002-2003*, octobre 2003.

Statistique Canada, résultats supplémentaires du *Sondage auprès des fonctionnaires fédéraux*.