



**MODERNISATION DE LA LOI
SUR LES LANGUES
OFFICIELLES :**
Perspectives pratico-pratiques

**DIANE DESAULNIERS
GVMC**

Table des matières

	Page
Préambule	1
Introduction	1
<i>Loi sur les langues officielles</i>	2
Partie IV Service au public	2
Partie V Langue de travail	3
Partie VI Participation équitable	4
Partie VII Promotion de la dualité linguistique	5
Article 91	6
Positionnement stratégique des langues officielles	7
Gestion du programme	8
Leadership	8
Politiques	9
Formation linguistique	9
Traduction	10
Conclusion	10
Résumé des recommandations	11
Annexe : Profil GVMC	12

MODERNISATION DE LA LOI SUR LES LANGUES OFFICIELLES :

Perspectives pratico-pratiques

PRÉAMBULE

Le *Comité sénatorial permanent sur les langues officielles* (le Comité) consulte différentes catégories d'intervenants dans le cadre du mandat que le Gouvernement lui a confié, dont « des personnes qui ont été témoins de l'évolution de la Loi ». Le mémoire du GVMC apporte une perspective pratico-pratique de la mise en œuvre de la *Loi sur les langues officielles* (LLO ou la Loi) acquise depuis plusieurs années. L'auteure a eu le privilège de se trouver devant toutes les facettes de la mise en œuvre de la LLO : en tant que cliente qui utilise des services offerts par le gouvernement, en tant qu'employée fédérale et gestionnaire responsable de la coordination ministérielle du programme des langues officielles, en tant qu'expert-conseil qui se spécialise dans une mise en œuvre optimale de la Loi auprès d'une variété d'institutions fédérales, et aussi en tant que personne profondément engagée dans la communauté franco-ontarienne.

La première partie du mémoire concentre sur les parties de la LLO qui pourraient être bonifiées, tandis que la deuxième se penche sur la mise en œuvre du programme dans les institutions fédérales, dont le leadership et l'infrastructure qui devraient être mis en place pour appuyer la réalisation de la LLO. Il présente bien humblement quelques recommandations à l'intention des honorables membres du Comité : certaines visent la LLO et d'autres, les politiques qui devraient en appuyer la mise en œuvre.

INTRODUCTION

Une loi est aussi bonne que la mise en œuvre qu'on en fait. Plusieurs des personnes et organismes qui ont participé aux diverses consultations au sujet des langues officielles - qu'elles soient menées par le Comité sénatorial, le Secrétariat du Conseil du Trésor (SCT) ou du Commissariat aux langues officielles (CLO) – traitent du libellé de la loi actuelle, sans toutefois élaborer sur comment leurs suggestions pourraient se traduire dans le quotidien d'une institution fédérale et sur le genre de retombées que cela pourrait avoir sur les Canadiennes et les Canadiens, qu'il s'agisse de membres du public ou d'employés fédéraux.

Bien que le mandat confié au Comité soit de recommander des modifications à la LLO, il est important de réaliser cet exercice en imaginant les instruments de gestion requis pour en augmenter les chances de réussite. Les éléments contenus dans ce mémoire offrent des suggestions et un encadrement pour une mise en œuvre optimale de la *Loi sur les langues officielles* dans les institutions fédérales.

Toutefois, si l'objectif de la modernisation de la LLO est d'en rendre la mise en œuvre la plus rigoureuse possible, le Comité devrait également se tourner vers les autres lois qui viennent appuyer la mise en œuvre de la LLO, dont la *Loi sur l'emploi dans la fonction publique fédérale*¹, le *Décret d'exemption concernant les langues officielles dans la fonction publique*², ainsi que vers les autres politiques qui en découlent.

Il s'agit de trouver le point d'équilibre : si la LLO est affaiblie, il sera facile de conclure que sa mise en œuvre est optionnelle. De l'autre côté, si la nouvelle version de la Loi est trop rigide, comme plusieurs des organisations consultées le demandent, elle devient alors un maximum qui donne souvent en une mise en œuvre selon le plus petit dénominateur commun, au détriment de la dualité linguistique canadienne.

¹ <http://laws-lois.justice.gc.ca/fra/lois/p-33.01/>

² <http://laws-lois.justice.gc.ca/fra/reglements/TR-2005-118/index.html>

LA LOI SUR LES LANGUES OFFICIELLES (1969,1988, 2005)

PARTIE IV Service au public

La Loi vise à faire en sorte que les Canadiennes et les Canadiens puissent communiquer avec le gouvernement fédéral et en recevoir les services dans la langue officielle de leur choix, y inclus les francophones du Québec ainsi que les anglophones de l'Ontario et des autres provinces et territoires. Toutefois, depuis environ une dizaine d'années, le discours tenu par les parlementaires, les fonctionnaires ainsi que les représentants des communautés minoritaires de langue officielle, semble limiter les retombées de la LLO strictement aux membres des communautés de langue officielle en milieu minoritaire. Or, la notion de « communauté minoritaire de langue officielle » est venue s'ajouter dans la refonde de la LLO, en 1988. La LLO protège les droits linguistiques de tous les Canadiens, peu importe le statut de leur langue officielle là où ils demeurent. Le public servi par le gouvernement du Canada est beaucoup plus large : la LLO vise aussi à assurer que les visiteurs puissent utiliser une des deux langues officielles lorsqu'ils sont accueillis ou servis au Canada.

Plusieurs employés de la Couronne, y compris des gestionnaires et des hauts dirigeants, oublient que si les postes qui servent le public exigent le bilinguisme, c'est pour offrir un service de qualité aux Canadiens et aux Canadiennes. La notion de service devrait être la priorité absolue, d'autant plus qu'elle fait partie intégrante du mandat de base de toutes les institutions fédérales : la LLO vient les appuyer dans l'offre d'un service de qualité, car plusieurs d'entre elles incluent le service dans la langue officielle de leur client parmi les indicateurs de qualité du service à la clientèle.

Égalité de prestation des services : principe et réalités

La notion d'*égalité* de services plutôt que celle d'un service comparable est importante, mais sa mise en œuvre amène sa série de défis. C'est une question qui touche surtout l'Ouest canadien. Par exemple, toutes les institutions fédérales vont vous dire que le recrutement de personnel bilingue dans cette région du Canada est difficile du fait que la majorité des parlants français demeurent dans l'Est du Canada, alléguant la rareté de la « matière première ». Cependant, les diplômés des écoles d'immersion y sont de plus en plus nombreux, grâce en grande partie au travail de l'organisme *Canadian Parents for French*. Il y a de l'espoir de ce côté et que ce n'est qu'une question de temps avant d'avoir un plus grand bassin d'individus bilingues pour servir le public au nom du Canada.

En outre, les réalités économiques régionales viennent compliquer les choses. Les ministères, agences et sociétés d'État dont les bureaux sont situés à Vancouver vous diront que lorsqu'ils peuvent trouver du personnel bilingue, ce sont les coûts élevés du logement qui vient miner leurs efforts. Il s'agit souvent de postes de première ligne qui sont à un niveau hiérarchique junior.

Tout revient à la question de ce qui est acceptable du point de vue du client. Par exemple, les voyageurs qui recherchent un service rapide pourraient être prêts à utiliser l'appareil téléphonique ou l'ordinateur mis à leur disposition pour qu'ils puissent acheter leur billet dans la langue de leur choix, pourvu qu'ils le reçoivent dans le même délai qu'un client de la majorité linguistique qui s'est fait servir par une personne en chair et en os.

Offre active : gestion des attentes

L'article 28 de la LLO décrit l'obligation des institutions fédérales en ce qui a trait à l'offre active de services dans les deux langues officielles, soit :

*28 Lorsqu'elles sont tenues, sous le régime de la présente partie, de veiller à ce que le public puisse communiquer avec leurs bureaux ou recevoir les services de ceux-ci ou de tiers pour leur compte, dans l'une ou l'autre langue officielle, il incombe aux institutions fédérales de veiller également à ce que les mesures voulues soient prises pour informer le public, notamment par entrée en communication avec lui **ou encore** par signalisation, avis ou documentation sur les services, que ceux-ci lui soient offerts dans l'une ou l'autre langue officielle, au choix.³*

³ <http://laws-lois.justice.gc.ca/fra/lois/o-3.01/TexteComplet.html>

Toutefois, le rapport du CLO sur l'offre active commence avec la phrase suivante :

L'offre active – c'est-à-dire l'accueil du public dans les deux langues officielles en disant, par exemple, « Bonjour! Hello! » ou « Hello!, Bonjour! » – est une obligation prescrite par la Loi sur les langues officielles qui est cruciale et mal comprise⁴.

Le Commissariat, qui n'a pas le mandat d'interpréter la LLO ou les politiques du Secrétariat du Conseil du Trésor, contribue à la confusion en insistant sur une offre active qui est verbale et individuelle : il y a fort à parier que la majorité des plaintes qu'il reçoit touche l'absence d'offre active verbale et personnalisée des services⁵. Or, comme l'article 28 de la Loi l'indique, rien n'oblige les institutions fédérales de faire une offre active verbale individuelle dans la mesure où l'environnement visible ainsi que toutes les annonces sont bilingues – ce qui constitue dans les faits une offre active. Les circonstances et la nature des communications entre un individu et un représentant de la Couronne pourraient dicter les modalités de la prestation de l'offre active. Par exemple, ce droit à une offre individuelle s'applique sans conteste lors de transactions qui ne concernent que cette personne, comme l'arrivée aux douanes, les questions au sujet de son rapport d'impôt, se faire arrêter par la GRC, etc.

Par contre, les règles du jeu devraient être plus flexibles dans les situations de groupe, lorsqu'on est passager à bord d'un avion ou un train ou un visiteur qui fait la file pour entrer dans un de nos parcs nationaux : si les annonces sont faites dans les deux langues, si tout l'affichage est bilingue, si l'employé qui fait le service s'adresse successivement en français et en anglais, on doit considérer qu'il y a bel et bien eu une offre active même s'il n'a pas eu un accueil individuel, surtout lorsque le préposé fait le service dans la langue officielle de son client.

PARTIE V Langue de travail

Puisque le service au public dans les deux langues officielles se porte généralement bien dans la plupart des institutions fédérales, plusieurs d'entre elles ont investi leurs efforts dans la mise en œuvre de la partie de la LLO qui traite de la langue de travail. C'est d'ailleurs un des messages que le Greffier du Conseil privé réitère dans son rapport annuel au Premier ministre depuis quelques années.

Plusieurs individus qui souhaitent servir la Couronne semblent oublier que le bilinguisme et la promotion de la dualité linguistique canadienne sont des valeurs corporatives des institutions fédérales et se disent frustrés d'avoir à devenir bilingues pour obtenir un poste ou une promotion au sein de l'appareil gouvernemental. Pourtant, la Loi et les politiques sont claires le droit du public d'être servi dans la langue officielle de son choix prime sur le privilège de certains de travailler dans un ministère, une agence ou une société du gouvernement du Canada.

Paradoxalement, plusieurs institutions fédérales choisissent de mettre sur pied des comités nationaux composés d'employés de partout au Canada; certains des membres sont bilingues avec le droit quasi constitutionnel de travailler dans la langue officielle de leur choix tandis que leurs collègues sont unilingues et proviennent d'une région désignée unilingue aux fins de la langue de travail. Le résultat : tout se passe en anglais, car les coûts d'interprétation sont non seulement astronomiques, mais l'interprétation comme telle vient compliquer la dynamique de l'équipe. Une autre conséquence négative de cette approche est de limiter la contribution que pourraient faire les employés unilingues francophones du Québec. En outre, le fait que toutes les ébauches des documents sont distribuées en anglais seulement vient restreindre davantage leur participation aux discussions de fond sur une panoplie de sujets dont ils sont des experts.

Chaque droit devrait correspondre à une responsabilité. Bien que le législateur ne puisse obliger un individu à se prévaloir d'un de ses droits, il serait à-propos de rappeler aux employés fédéraux qu'ils ont un devoir de s'exprimer dans la langue officielle de leur choix. Plusieurs gestionnaires vont affirmer qu'ils mettent tout en place pour créer un milieu de travail propice au bilinguisme, et que souvent, les employés francophones vont quand même communiquer en anglais. Ils en font souvent une question de rapidité ou de courtoisie, ou encore, ils veulent être certains qu'on les comprend. Leurs collègues de l'autre langue officielle vont parfois se sentir vexés qu'on ne leur

⁴ <http://www.officiallanguages.gc.ca/fr/publications/etudes/2016/offre-active>

⁵ Le rapport annuel du Commissaire ne donne qu'un chiffre global des plaintes logées sous la Partie IV de la LLO.

permette pas de mettre à profit leurs compétences linguistiques et déduire que le bilinguisme importe peu dans leur milieu de travail.

Les agences centrales, dont le SCT et le CLO, fondent les évaluations de la santé de la langue de travail dans la fonction publique sur les réponses au *Sondage des employés de la fonction publique*. Or, les questions du sondage peuvent facilement être mal interprétées par les employés. Par exemple, la question « pouvez-vous travailler dans la langue de votre choix » invite une réponse négative lorsque l'employé doit servir le public 90% de son temps. La question devrait préciser « lorsque vous n'êtes pas au service d'un client ».

Le sondage ne qualifie pas les raisons d'une réponse négative; celles-ci donnent seulement un aperçu général de la situation sans permettre d'identifier le problème ni les solutions pour améliorer la situation. Par exemple, VIA Rail a réalisé son propre sondage sur la langue de travail : lorsqu'on demande aux employés s'ils peuvent utiliser la langue de leur choix dans les réunions, plusieurs répondent « non ». On leur a demandé d'expliquer pourquoi : ils ont invoqué la courtoisie ou la rapidité, ce qui revient à dire que la personne a choisi sciemment d'utiliser sa seconde langue officielle. Cette approche peut faire une différence de 30 à 40 points de pourcentage dans les résultats.

Sauf le respect qui est dû aux auteurs du rapport sur la langue de travail, *Le prochain niveau : Projet sur l'usage des langues officielles au sein de la fonction publique fédérale*⁶, déposé en septembre 2017, la formation linguistique et la traduction ne sont pas les panacées pour faire en sorte que le milieu de travail soit plus convivial pour ce qui est de l'utilisation des deux langues officielles. Il s'agit plutôt de béquilles qui minimisent la motivation d'utiliser les deux langues officielles alors que tout l'environnement offre une panoplie d'outils pour simplifier la tâche aux employés unilingues ou dont les compétences dans la langue seconde laissent à désirer. L'attitude des employés ainsi que l'initiative dont ils font preuve y sont pour beaucoup.

Le fait d'ajouter la notion d'offre active aux services personnels et centraux, ainsi qu'à la supervision, pourrait contribuer à bilinguiser davantage le milieu de travail. Par exemple,

RECOMMANDATION : La version nouvelle et améliorée de la LLO pourrait introduire la notion d'offre active aux employés de la part de leurs collègues qui offrent des services personnels et centraux ainsi que de la part des superviseurs.

À l'instar de la Partie IV, la Partie V pourrait aussi réitérer le principe de la préséance des droits des employés qui doivent obtenir des services personnels et centraux sur ceux qui sont à leurs services, y inclus les superviseurs. Par exemple, un nouvel article pourrait se lire :

RECOMMANDATION : *Préséance des droits des clients internes sur les droits des employés* : L'institution informe ses employés qu'en vertu de l'article ABC de la LLO, l'obligation de communiquer avec les clients internes et de leur offrir des services personnels et centraux dans la langue officielle de leur choix a préséance sur leurs droits en matière de langue de travail. Ceci s'applique également à la supervision.

PARTIE VI Participation équitable

La Partie VI de la LLO est en somme l'orpheline de la LLO. Sur le plan stratégique, c'est en fait la partie cruciale de la Loi dont le succès des autres parties dépend, et c'est celle qui reçoit le moins d'attention. En 2017-2018, 16 des 894 (1,8%) plaintes jugées recevables par le Commissariat aux langues officielles⁷ visaient la participation équitable.

Si la présence des francophones et des anglophones correspondait généralement à leur représentation dans la population canadienne et que ces employés avaient des compétences linguistiques adéquates, le milieu de travail serait plus propice à l'utilisation des deux langues officielles (Partie V). Et, puisque les employés auraient alors l'occasion de travailler dans la langue de leur choix, ils posséderaient le vocabulaire nécessaire dans leur langue seconde ce qui se traduirait dans une meilleure qualité de service à la population (Partie IV). En outre, avec une

⁶ www.canada.ca/en/privy-council/corporate/clerk/publications/next-level/next-level.html

⁷ <http://www.officiallanguages.gc.ca/fr/publications/rapports-annuel/2017-2018>

solide présence des membres d'une communauté minoritaire de langue officielle, l'organisme serait plus sensible aux besoins et aux attentes des communautés et ajusterait leur offre de service en conséquence (Partie VII).

Présentement, la LLO ne permet pas aux institutions fédérales de prendre des mesures spéciales pour recruter ou promouvoir un individu afin d'équilibrer la représentation linguistique dans leur organisation, contrairement à la *Loi sur l'équité en emploi*. Il faut « tendre » vers une représentation équitable, en souhaitant que les résultats positifs se produisent par osmose.

RECOMMANDATION: Il pourrait être le temps de considérer les groupes de langue officielle comme on le ferait pour un groupe ciblé par les mesures d'équité en emploi, ou de les ajouter aux quatre autres groupes cibles (femmes, personnes handicapées, Autochtones et les personnes de minorités visibles) dans la *Loi sur l'équité en emploi*.

Sur le plan statistique, à part les membres de la communauté anglophone du Québec, les institutions fédérales n'ont pas vraiment à tenir compte de la participation des francophones du « reste du Canada ». Ce qui revient à dire que les bureaux situés en Ontario, par exemple, devraient avoir au moins 5% de leur effectif composé de personnes dont la première langue officielle est le français et qui résident en Ontario. Cela pourrait aussi vouloir dire de se référer aux données sur la disponibilité de la main-d'œuvre pour certains types d'emplois plutôt que de considérer les données démographiques générales.

PARTIE VII Promotion de la dualité linguistique et contribution au développement et à l'épanouissement des communautés linguistiques en milieu minoritaire

La LLO stipule que les institutions fédérales doivent promouvoir la dualité linguistique canadienne dans la mesure où leur mandat s'y prête. Plusieurs choisissent de se limiter aux paramètres de la loi qui les a créées, alors qu'elles ont des responsabilités corporatives et qu'elles peuvent utiliser le denier de la Couronne ainsi que son pouvoir d'achat pour contribuer au développement économique et à la prospérité des communautés linguistiques en milieu minoritaire.

RECOMMANDATION: Les institutions fédérales pourraient utiliser leur pouvoir d'achat de la Couronne afin de favoriser l'acquisition de biens et de services dans les entreprises des communautés linguistiques en milieu minoritaire.

Le gouvernement fédéral a d'ailleurs déjà accompli une bonne partie du travail requis pour opérationnaliser cette mesure : il n'aurait qu'à prendre une approche semblable à sa *Stratégie d'approvisionnement auprès des entreprises autochtones*⁸ et l'adapter aux réalités des communautés francophones et anglophones en milieu minoritaire.

En ce qui a trait aux différentes associations issues des communautés minoritaires de langue officielle, bien qu'elles ne soient pas assujetties à la LLO, les politiques en matière de contribution et de subventions pourraient les rendre encore plus imputables des retombées des fonds que lui verse le gouvernement canadien dans le cadre de la Partie VII. Par exemple, plusieurs organisations francophones vont faire valoir leur statut de communautés de langue officielle en milieu minoritaire pour obtenir du financement fédéral pour différents projets : une fois les projets approuvés, elles vont retenir les services de fournisseurs québécois alors qu'elles-mêmes pourraient contribuer au développement économique de leur propre communauté. La situation devient particulièrement intéressante dans les régions frontalières, comme c'est le cas pour la région de la Capitale nationale.

RECOMMANDATION: Les politiques en matière de subventions et de contributions en vertu de la Partie VII devraient exiger un engagement ainsi qu'une obligation de faire rapport de la part des organismes des communautés minoritaires de langue officielle qui ont touché des sommes fédérales pour qu'elles divulguent comment elles ont investi leur enveloppe dans leur propre communauté.

La Loi confie une simple fonction de coordination à Patrimoine canadien (PCH), alors que le Secrétariat du Conseil du Trésor (SCT), l'employeur, peut émettre et interpréter des politiques et aussi être plus exigeant à l'égard des institutions fédérales. Depuis quelques années, le SCT et PCH ont combiné l'exercice du bilan annuel que les institutions fédérales doivent présenter au sujet de leur mise en œuvre de la LLO. Si le SCT devenait responsable

⁸ <http://www.aadnc-aandc.gc.ca/fra/1354798736570/1354798836012>

également pour la mise en œuvre de la Partie VII, il pourrait s'agir de transférer les ressources d'une institution à l'autre; de cette manière et poursuivre l'harmonisation des outils nécessaires pour bien encadrer le programme des langues officielles dans les ministères, agences et société d'État fédéraux.

RECOMMANDATION : L'article 46 de la LLO pourrait être amendé pour ajouter la responsabilité de la mise en œuvre de la Partie VII au Secrétariat du Conseil du Trésor; l'agence centrale deviendrait alors responsable des parties IV à VII de la Loi.

Immigration francophone

La question de l'immigration francophone fait fureur ces temps-ci, surtout dans les milieux associatifs en situation minoritaire. Un des défis auxquels ces organismes doivent faire face est la conciliation d'enjeux qui sont parfois incompatibles. D'une part, les communautés veulent se faire accueillantes sans renier pour autant leurs valeurs ancestrales. De l'autre, les nouveaux arrivants sont en période de transition, déchirés entre s'intégrer à la communauté et garder leurs racines. Également, les organismes des communautés minoritaires linguistiques doivent répondre aux critères de financement du gouvernement fédéral qui leur dicte souvent ses priorités qui ne sont pas toujours réalistes et réalisables pour un petit organisme, surtout dans les régions éloignées.

ARTICLE 91

La disponibilité et la qualité des services dans les deux langues officielles, ainsi que la possibilité pour un employé de travailler dans la langue officielle de son choix repose entièrement sur la mise en œuvre de l'article 91 de la LLO. Celui-ci stipule que les administrateurs doivent établir les exigences linguistiques des postes de manière objective selon les besoins de communication du poste et, dans le cas des postes bilingues, que les modalités de dotation devraient aussi être objectives. Le libellé de l'article pourrait être plus précis : voici ce que dit l'article en vigueur :

91 Les parties IV et V n'ont pour effet d'autoriser la prise en compte des exigences relatives aux langues officielles, lors d'une dotation en personnel, que si elle s'impose objectivement pour l'exercice des fonctions en cause⁹.

Ce serait pourtant si simple si l'article 91 décrivait clairement les obligations des gestionnaires lors de la création, de la dotation d'un poste ou la révision du profil linguistique. Le nouvel article 91 pourrait se lire :

RECOMMANDATION : 91 proposé : Les gestionnaires, ou les agents délégués, doivent établir les exigences linguistiques des postes qu'ils supervisent de manière objective selon les besoins de communication du poste et, dans le cas des postes bilingues, les modalités de dotation choisies doivent également être objectives.

Malgré les recommandations répétées du Commissaire aux langues officielles d'exiger un niveau de bilinguisme supérieur pour les postes de superviseurs, les politiques demeurent statiques et permettent une désignation au niveau moyen. Le tableau ci-bas décrit les compétences de bilinguisme du niveau B pour l'interaction orale, considéré par la majorité des institutions fédérales comme étant le niveau minimum acceptable. Tout dépendant de son niveau hiérarchique, il se pourrait que le niveau B soit adéquat pour Lire et Écrire, mais il en va autrement pour la communication verbale. Par exemple, comment un superviseur qui possède le niveau minimal de bilinguisme peut-il communiquer efficacement avec un employé qu'il doit encadrer ou lorsqu'il doit prendre des mesures disciplinaires s'il ne saisit pas bien les nuances de la langue ou si son vocabulaire est limité?

⁹ <http://laws-lois.justice.gc.ca/fra/lois/O-3.01/section-91.html>

Compétence orale dans la seconde langue officielle – niveau B

Description de la norme

Le niveau B est le niveau minimal requis pour la compétence orale pour les postes où il faut utiliser la langue seconde dans des situations qui s'écartent de la routine.

Une personne conversant à ce niveau peut :

- prendre part à une conversation sur des sujets concrets;
- décrire les mesures prises;
- donner des instructions précises aux employés;
- donner des descriptions et des explications factuelles.

Bien qu'il puisse y avoir des erreurs et lacunes sur le plan de la grammaire, de la prononciation, du vocabulaire et du débit, la communication ne s'en trouve pas sérieusement entravée.

À ce niveau, une personne pourrait avoir de la difficulté à faire face à des situations qui exigent de formuler des hypothèses.

On ne doit pas s'attendre à ce qu'elle puisse aborder des questions délicates ni comprendre ou exprimer des idées abstraites ou subtiles.

<https://www.canada.ca/fr/secretariat-conseil-tresor/services/dotation/normes-qualification/relatives-langues-officielles.html#second>

Il existe au moins deux écoles de pensées en ce qui a trait aux exigences linguistiques des postes : certains gestionnaires identifient plusieurs de leurs postes comme étant bilingues, mais à un niveau moyen (BBB) et d'autres préfèrent assurer les services bilingues en désignant moins de postes bilingues à un niveau supérieur (CCC). La deuxième approche devrait être encouragée, car elle augmente les chances de l'employé qui a été en formation linguistique de maintenir ou améliorer ses compétences dans sa langue seconde et ainsi de pouvoir offrir un meilleur service bilingue.

Certains des groupes cibles aux fins des programmes d'équité en emploi, particulièrement les membres de minorités visibles, affirment que le fait d'exiger le bilinguisme ainsi que les niveaux de compétences requis dans la deuxième langue officielle limitent leurs possibilités de progression de carrière dans les institutions fédérales. Pourtant, une étude réalisée par le Secrétariat du Conseil du Trésor sur ce sujet, il y a quelques années, concluait que l'exigence du bilinguisme pouvait limiter les possibilités de promotion pour les personnes unilingues, y inclus les nouveaux arrivants, mais qu'il n'y avait pas de biais racial. Les nouveaux arrivants au Canada qui convoitent une carrière dans la fonction publique fédérale devraient fortement être encouragés à acquérir et perfectionner leurs connaissances dans leur deuxième langue officielle.

POSITIONNEMENT STRATÉGIQUE DES LANGUES OFFICIELLES

Depuis quelques années, le Conseil privé ainsi que le Secrétariat du Conseil du Trésor donnent l'impression de vouloir subordonner la question constitutionnelle des langues officielles à celle du multiculturalisme. Le langage utilisé parle du respect des langues officielles dans un contexte de « diversité et inclusion »; mais nous entendons rarement mentionner la diversité et l'inclusion dans le respect de la dualité linguistique du Canada. La dualité linguistique canadienne est une question de fierté nationale : elle n'est pas d'une race particulière, mais son visage est multiple. Il faudrait ajouter ce concept dans les discours sur la diversité et l'inclusion.

On entend souvent les personnes qui travaillent dans le domaine des langues officielles parler de la mise en œuvre de la Loi comme étant une cause ou un mouvement : il s'agit d'une priorité gouvernementale. Un cadre disait que les gestionnaires détestent les missionnaires; c'est l'évidence même lorsqu'on parle des langues officielles.

GESTION DU PROGRAMME

Leadership

La mise en œuvre de la LLO fait partie des obligations dont les institutions fédérales doivent s'acquitter. Cependant, la notion de « responsabilité institutionnelle » est souvent vue par plusieurs gestionnaires comme une exonération de se responsabiliser individuellement. Ils se justifient en disant que c'est au ministère de s'organiser pour respecter la *Loi sur les langues officielles* alors qu'ils font partie des instruments que possède leur institution pour accomplir son mandat. Afin de bien s'acquitter de ses obligations institutionnelles, le ministère, l'agence ou la société d'État doit imposer une obligation sur ses employés, soit en désignant leur poste bilingue à un niveau de bilinguisme approprié pour offrir un service de qualité dans les deux langues officielles. Une campagne d'information pourrait être de mise pour rappeler aux employés fédéraux, plus particulièrement aux cadres, leurs propres responsabilités institutionnelles et leur imputabilité en ce qui a trait à la dualité linguistique.

Le succès de la mise en œuvre de la LLO dans les institutions fédérales repose sur la qualité du leadership exercé par le dirigeant principal et les cadres à qui il a délégué son autorité. En général, lorsque les leaders ministériels assument pleinement les responsabilités que la LLO leur confie, l'organisme devient un modèle : le service est offert dans la langue officielle du client, les employés peuvent participer aux réunions dans la langue de leur choix, les programmes et les budgets tiennent compte des besoins particuliers de communautés minoritaires de langue officielle et le ministère reçoit un bon bulletin de la part du Commissaire aux langues officielles.

Toutefois, dans d'autres organisations, la haute direction adoptera une approche minimaliste, craignant d'antagoniser les collègues dirigeants en leur demandant des comptes en ce qui a trait au respect de la LLO. Il arrive aussi que des organisations où la mise en œuvre du programme des langues officielles se porte bien, la haute direction décide de prendre un risque « calculé » en retirant les ressources allouées à la coordination du programme pour les investir ailleurs, en espérant que le ministère pourra maintenir son air d'aller pendant 2 ou 3 ans avant que les problèmes ne surgissent et qu'ils soient obligés prendre les mesures nécessaires pour remettre les choses en ordre. Bien souvent, les considérations pécuniaires viennent reléguer le respect d'une loi quasi constitutionnelle au dernier plan.

Bien que la LLO place une grande responsabilité sur les gestionnaires de créer un climat de travail propice à l'épanouissement de la dualité linguistique, les résultats tardent à se manifester. Seulement quelques institutions vont mettre les gestionnaires à contribution lorsqu'ils rédigent leur bilan annuel ou leur plan d'action sur les langues officielles. Presque aucune ne leur donne une rétroaction sur leur rendement, la qualité des mesures en place et les résultats atteints, même si certains gestionnaires soumettent le même rapport année après année. Il y a un manque flagrant de leadership de la part des dirigeants principaux et des gestionnaires à qui ils ont sous-délégué leur autorité en matière de langue officielle.

Le leadership doit venir de l'employeur, le Secrétariat du Conseil du Trésor (SCT), car en cette qualité, il peut se permettre d'être plus directif avec les institutions fédérales qu'un ministère des langues officielles, d'autant plus que les institutions fédérales reconnaissent déjà son rôle et son autorité. Malheureusement, l'ancienne Direction générale des langues officielles s'est graduellement vu dépouiller de ses ressources et a perdu du gallon - on parle maintenant du Centre d'excellence en langues officielles qui fait partie du Secteur de la gouvernance, de la planification et des politiques de la Direction générale des ressources humaines, et son effectif est passé d'une cinquantaine à une vingtaine. Il faut une direction générale des langues officielles dont le gestionnaire principal est au niveau d'un sous-ministre adjoint et qui a les ressources requises ainsi que toute l'autorité pour mener à bien son mandat.

Dans la culture de la fonction publique, le message était clair : si on enlève des ressources pour la mise en œuvre de la LLO chez l'employeur, c'est que ce n'est pas une priorité gouvernementale. Et ceci hypothèque le succès des institutions fédérales : par exemple, plutôt qu'obtenir une direction claire de la part du SCT, les ministères et agences sont invités à consulter leurs propres ressources juridiques pour des interprétations des articles de la Loi ou encore des politiques, ce qui entraîne autant d'approches que d'interprétations d'un organisme à l'autre. Un des effets pervers de l'autonomie des institutions fédérales est un leadership en fonction du plus petit dénominateur commun.

Politiques

Au cours des dernières années, le Secrétariat du Conseil du Trésor a « allégé » ses politiques dans le but de simplifier le fardeau administratif des institutions fédérales. Or cette approche a laissé un vide et occasionné des inconsistances dans l'application de la LLO et des politiques qui en découlent. Il faut préciser que le taux de roulement des personnes qui travaillent dans le domaine des langues officielles est très élevé, ce qui se traduit en une absence de mémoire corporative au sein des ministères, agences et sociétés d'État. Les politiques *légères* sont surement plus pratiques pour les ministères, mais cela se fait au détriment des Canadiens et des Canadiennes, qu'ils soient clients ou employés du gouvernement fédéral.

L'accroissement de l'autorité et de l'imputabilité chez les institutions fédérales est une bonne chose dans la mesure où les gestionnaires prennent des décisions éclairées, en toute connaissance de cause. Il devrait également y avoir autant de poids accordé à l'imputabilité qu'il y en a sur l'autorité.

Les gestionnaires doivent avoir accès à des outils complets et pratiques. Dans « le bon vieux temps », les ministères pouvaient se tourner vers un outil réalisé par le SCT : le *Manuel de gestion du personnel*, communément appelé le « PMM » (*Personnel Management Manual*). Ce manuel était infiniment précieux du fait qu'il fournissait un encadrement uniforme pour toutes les institutions. C'était aussi une aide pour former les nouveaux praticiens du domaine des langues officielles, et guider les autres professionnels des ressources humaines (dotation, classification, formation, formation linguistique, relations de travail, rémunération, etc.). Le manuel devrait être mis à jour et faire partie du coffre à outils de chaque gestionnaire.

Formation linguistique et maintien de l'acquis

La *Loi sur l'emploi dans la fonction publique*¹⁰ stipule clairement que les exigences linguistiques des postes font partie du principe du mérite : ce qui revient à dire que tous les postes bilingues doivent être comblés par une personne qui satisfait au niveau de compétence requise, et ce, au moment de leur nomination. C'est le *Décret d'exemption concernant les langues officielles dans la fonction publique*¹¹ (*Décret*) qui permet la nomination d'individus unilingues dans un poste bilingue, et le *Règlement sur les langues officielles — nominations dans la fonction publique*¹² qui précise les conditions de la nomination et l'accès à la formation linguistique. Le *Décret* devait originalement devenir caduc en 1988 pour faire place à la dotation impérative. Nous voici donc trente ans plus tard.

RECOMMANDATION : Le Comité pourrait considérer l'abrogation du *Décret d'exemption concernant les langues officielles dans la fonction publique*.

Ceux qui remettent en question le bien-fondé des langues officielles dans la fonction publique fédérale vont pointer du doigt les coûts de la formation linguistique. Ont-ils raison? Pour plusieurs fonctionnaires, le but de la formation linguistique se limite à réussir l'*Évaluation de la langue seconde* (ELS) et toucher la prime au bilinguisme. Alors qu'il s'agit d'un véhicule pour donner aux employés fédéraux des compétences requises pour donner un service de qualité dans la langue officielle du client ou du collègue.

Les institutions fédérales gagneraient à s'inspirer des pratiques du ministère des Affaires étrangères lorsqu'il recrute ses agents du service étranger. Le Ministère attire ses futurs ambassadeurs de partout au Canada : ces nouvelles recrues sont considérées *Ab initio* - ce ne sont pas des employés dits « permanents », car avant de le devenir, ceux-ci doivent répondre à certains critères dont atteindre un niveau supérieur de bilinguisme. En offrant la formation linguistique au niveau d'entrée, le Ministère investit dans ses ressources en vue du plus long terme. Un autre avantage est qu'il réalise une économie sur les salaires versés, car nous savons tous que les salaires des cadres supérieurs sont plus élevés que ceux des postes d'entrée.

¹⁰ <http://laws-lois.justice.gc.ca/fra/lois/p-33.01/>

¹¹ <http://laws-lois.justice.gc.ca/fra/reglements/TR-2005-118/index.html>

¹² <http://laws-lois.justice.gc.ca/fra/reglements/DORS-2005-347/>

Qui plus est, un rapport intitulé *Faire place au changement dans la fonction publique fédérale*¹³ du Groupe de travail sur la participation des minorités visibles dans la fonction publique fédérale, publié en 2000, suggérait que : « les ministères devraient considérer la formation linguistique associée à ces postes (de niveau moins élevé) comme un investissement dans un candidat qualifié sur les autres plans ». Ce serait une manière excellente de promouvoir une des valeurs corporatives de la Couronne dans un climat d'inclusion et de diversité.

Les premières politiques sur la formation linguistique prescrivaient le nombre cumulatif total d'heures auxquelles une personne avait le droit à la formation linguistique pour l'ensemble de sa carrière; aujourd'hui, un employé pourrait être formé pendant plusieurs milliers d'heures sans satisfaire les exigences linguistiques de son poste, aussi longtemps que son organisme est prêt à en assumer les coûts. Comme il n'y a pas de direction claire de l'employeur à cet effet, les organisations se demandent à quel moment peuvent-elles mettre fin à la formation futile, surtout lorsque la carrière de l'individu en dépend : elles sont prises entre le principe d'une saine gestion du denier public et un grief de la part de l'employé.

Les connaissances de la deuxième langue officielle peuvent s'effriter. Les politiques font mention du maintien de l'acquis : l'objectif est de motiver les employés qui ont été formés aux frais de la Couronne de maintenir ou d'améliorer leurs compétences linguistiques nouvellement acquises. Or, elles sont rarement mises en pratique, ce qui fait qu'il n'y a aucune motivation à déployer les efforts requis pour maintenir son bilinguisme.

Traduction

La traduction ou plutôt ses coûts élevés sont devenus l'excuse idéale pour éviter de produire les ébauches des documents en français – ce qui va à l'encontre de la Partie V de la LLO. Et s'il s'agissait plutôt d'une mauvaise gestion de projet? Les individus ou les équipes qui rédigent des rapports, des politiques et tout autre document connaissent la date de tombée du projet dès le début des travaux. Toutefois, on attend à la dernière minute pour faire traduire le texte : les cabinets de traduction vont alors facturer le travail plus de 300% de leur tarif régulier pour produire un document dans un temps record. Et par la suite, un des membres de l'équipe devra également réviser la traduction pour s'assurer que le traducteur a bien saisi l'essence de ce qu'on voulait dire.

Un cadre dont le bureau est au Québec disait qu'il collectionnait et imprimait toutes les ébauches qu'il recevait du siège social pour consultation et qui étaient rédigées uniquement en anglais. Il apportait sa caisse documents lorsqu'il allait rencontrer son superviseur à Ottawa pour la lui remettre. Selon lui, c'était une bonne façon de signaler que le ministère choisissait d'ignorer la contribution de ses employés qui préféraient travailler en français ou dont le niveau de bilinguisme était élémentaire. Pour ajouter l'insulte à l'injure, ces documents comportaient la mention « *French to follow* », ce qui est l'équivalent d'un aveu de culpabilité d'infraction à la *Loi sur les langues officielles*.

La solution est pourtant toute simple : inclure la production d'un document bilingue dans les étapes importantes du projet et ajuster les deux versions au fur et à mesure que l'état des travaux progresse. Il s'agirait de faire traduire la première ébauche et de confier les mises à jour du document à un membre de l'équipe, comme on le fait pour la version originale. Vous venez de réduire l'enveloppe de traduction à son minimum.

CONCLUSION

La *Loi sur les langues officielles* modernisée doit être la meilleure loi possible pour la promotion de notre dualité linguistique. Elle doit concilier les attentes des Canadiens et des Canadiennes des deux langues officielles et en protéger les minorités, comme c'est l'intention de la *Charte canadienne des droits et libertés*. Elle doit également tenir compte des préoccupations de l'appareil gouvernemental qui devra la mettre en œuvre de manière raisonnable, réaliste et réalisable, en respectant l'esprit de la Charte ainsi que la saine gestion du denier public.

¹³ http://www.tbs-sct.gc.ca/pubs_pol/hrpubs/tb_852/ecfpspr-fra.asp

RÉSUMÉ DES RECOMMANDATIONS

Partie V

RECOMMANDATION : La version nouvelle et améliorée de la LLO pourrait introduire la notion d'offre active aux employés de la part de leurs collègues qui offrent des services personnels et centraux ainsi que de la part des superviseurs.

RECOMMANDATION : *Préséance des droits des clients internes sur les droits des employés :* L'institution informe ses employés qu'en vertu de l'article ABC de la LLO, l'obligation de communiquer avec les clients internes et de leur offrir des services personnels et centraux dans la langue officielle de leur choix a préséance sur leurs droits en matière de langue de travail. Ceci s'applique également à la supervision.

Partie VI

RECOMMANDATION: Il pourrait être le temps de considérer les groupes de langue officielle comme on le ferait pour un groupe ciblé par les mesures d'équité en emploi, ou de les ajouter aux quatre autres groupes cibles (femmes, personnes handicapées, Autochtones et les personnes de minorités visibles) dans la *Loi sur l'équité en emploi*.

Partie VII

RECOMMANDATION: Les institutions fédérales pourraient utiliser leur pouvoir d'achat de la Couronne afin de favoriser l'acquisition de biens et de services dans les entreprises des communautés linguistiques en milieu minoritaire.

RECOMMANDATION: Les politiques en matière de subventions et de contributions en vertu de la Partie VII devraient exiger un engagement ainsi qu'une obligation de faire rapport de la part des organismes des communautés minoritaires de langue officielle qui ont touché des sommes fédérales pour qu'elles divulguent comment elles ont investi leur enveloppe dans leur propre communauté.

RECOMMANDATION : L'article 46 de la LLO pourrait être amendé pour ajouter la responsabilité de la mise en œuvre de la Partie VII au Secrétariat du Conseil du Trésor; l'agence centrale deviendrait alors responsable des parties IV à VII de la Loi.

Article 91

RECOMMANDATION : 91 proposé : Les gestionnaires, ou les agents délégués, doivent établir les exigences linguistiques des postes qu'ils supervisent de manière objective selon les besoins de communication du poste et, dans le cas des postes bilingues, les modalités de dotation choisies doivent également être objectives.

Formation linguistique

RECOMMANDATION : Le Comité pourrait considérer l'abrogation du *Décret d'exemption concernant les langues officielles dans la fonction publique*.

Annexe

DIANE DESAULNIERS, GVMC : PROFIL

Le Groupe *Vision management consulting* (GVMC) offre un ensemble de produits de haut de gamme dans les domaines de la planification stratégique ainsi que des services reliés à une gestion dynamique du personnel, tels que gestion du changement, communication, gestion des priorités et du temps, travail en équipe, gestion de la qualité (y inclus les programmes de récompense), planification de carrière (y compris l'administration et l'interprétation de l'indicateur de types *Myers-Briggs*), diversité, langues officielles et équité en emploi. Le produit vedette du GVMC est un *Bootcamp sur les langues officielles*[®], une session intensive à l'intention des gestionnaires et des praticiens en ressources humaines sur la mise en œuvre des langues officielles dans les institutions fédérales.

Parmi ses clients, il compte VIA Rail Canada inc., l'Agence de la santé publique du Canada, Sécurité publique Canada, l'Agence Parcs Canada, le Secrétariat du Conseil du Trésor, Passeport Canada, le ministère des Affaires étrangères et du Commerce international, Agriculture et Agro-alimentaire Canada, le *Regroupement des gens d'affaires de la Capitale nationale*, Centraide du Grand Montréal, la Fondation de l'Hôpital Montfort, Télébec Inc, la Fédération des caisses populaires de l'Ontario, la Cour suprême du Canada, Pêches et Océans Canada ainsi que d'autres organismes des secteurs public, parapublic et privé. Diane Desaulniers a été maître formateur chez *Achieve Global inc.*, et associée à la firme KPMG. Elle a géré *La Cité des affaires*, à la Cité collégiale a contribué au démarrage d'une trentaine de petites entreprises.

Elle a publié *Abracadabra : comment se transformer en un bon gestionnaire et un grand leader*, au sujet des défis que les gestionnaires, les employés et les jeunes doivent relever dans le monde du travail. Le livre était finaliste au prestigieux *Prix du livre d'affaires 2005*. En association avec Esther Matte, elle développe le concept *Découvreur*^{MC} / *Explorateur*^{MC}, et publie *Vivre au cœur de la tornade*, à partir de son expérience comme gestionnaire qui a eu à gérer une réorganisation et aussi en tant que personne qui a eu à s'occuper de sa propre transition. Son expérience pratique de la gestion du changement, de la transition de carrière et de l'entrepreneuriat en font une experte-conseil crédible auprès des employés qui doivent vivre au cœur de la tornade.

Diane Desaulniers est très active dans sa communauté. Présidente de *l'Association canadienne-française de l'Ontario* (ACFO) Ottawa-Carleton de novembre 1995 à juin 1997, elle participe toujours pleinement à l'épanouissement et au développement de la communauté francophone de sa région. Elle a coprésidé le *Comité de citoyens sur la gestion publique dans Ottawa-Carleton*, de septembre 1997 à mars 1998, mandaté de soumettre une nouvelle forme de gouvernement pour la Région. Elle a siégé au conseil d'administration de la *Caisse populaire Trillium Inc.* et présidé le comité de vérification et d'éthique. Elle a siégé aussi au conseil d'administration de la *Fondation de l'Hôpital Montfort*. Elle a été membre du conseil d'administration de *l'Office de la télécommunication éducative en français de l'Ontario* (TFO).

En tant que femme d'affaires, elle est membre du RGA depuis 1995 et a présidé l'organisation de 2000 à 2002. Elle a siégé au *Partenariat économique Ottawa* (The Ottawa Partnership - TOP) chargé d'élaborer un plan maître pour le développement économique de la Ville d'Ottawa.

Elle a animé une émission d'affaires hebdomadaire à la Télévision Rogers, *Projet : ENTREPRISE* ainsi que *D'une page à l'autre*, la seule émission littéraire francophone au Canada. Elle a offert une chronique sur le leadership à l'antenne de *Unique FM*, la radio communautaire francophone de l'Est de l'Ontario.

Avant de lancer son entreprise GVMC, Diane Desaulniers était directrice du Bureau des langues officielles, équité en emploi et diversité à Santé Canada. Elle a également été portefeuille à la Direction des Langues officielles du Secrétariat du Conseil du Trésor où elle conseillait divers ministères et sociétés d'État sur la mise en œuvre de la *Loi sur les langues officielles* et des politiques qui en découlent, dont la *Politique sur la formation linguistique*.