



**LES LANGUES OFFICIELLES DANS LA FONCTION PUBLIQUE :
DE 1973 À AUJOURD'HUI**

Marie-Ève Hudon
Division des affaires politiques et sociales

Le 28 février 2003

**PARLIAMENTARY RESEARCH BRANCH
DIRECTION DE LA RECHERCHE PARLEMENTAIRE**

La Direction de la recherche parlementaire de la Bibliothèque du Parlement travaille exclusivement pour le Parlement, effectuant des recherches et fournissant des informations aux parlementaires et aux comités du Sénat et de la Chambre des communes. Entre autres services non partisans, elle assure la rédaction de rapports, de documents de travail et de bulletins d'actualité. Les analystes peuvent en outre donner des consultations dans leurs domaines de compétence.

**THIS DOCUMENT IS ALSO
PUBLISHED IN ENGLISH**

TABLE DES MATIÈRES

	Page
LES ANNÉES 1970.....	1
A. La résolution de 1973.....	1
B. Les mesures prises pour donner suite à la résolution de 1973	2
C. Les propositions de réforme de la fonction publique.....	4
LES ANNÉES 1980.....	5
A. La dotation impérative et la nomination au sein de la fonction publique	5
B. L'évolution des langues officielles au sein de la fonction publique : une question de mentalité.....	5
C. La nouvelle <i>Loi sur les langues officielles</i> (1988)	7
D. Des protocoles d'entente et un nouveau projet de réforme de la fonction publique.....	7
LES ANNÉES 1990 JUSQU'À AUJOURD'HUI.....	9
A. La mise en œuvre des exigences de la <i>Loi</i>	9
B. La réforme de la fonction publique et la rationalisation des effectifs.....	10
C. Le bilinguisme des cadres et le rôle du Secrétariat du Conseil du Trésor	12
QUELQUES DONNÉES STATISTIQUES.....	13
A. Les exigences linguistiques des postes	13
B. La participation équitable.....	17
C. La langue de travail.....	20
LE PROJET DE MODERNISATION DE LA FONCTION PUBLIQUE ET LES ENJEUX ACTUELS.....	21
A. Le projet de loi C-25	21
B. L'obligation pour les fonctionnaires et les cadres occupant des postes de direction de répondre aux exigences linguistiques de leur poste.....	22
C. La suppression de la prime au bilinguisme	23
CONCLUSION.....	24
BIBLIOGRAPHIE	25
A. Rapports	25
B. Lois, politiques, règlements et directives	26



CANADA

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

LES LANGUES OFFICIELLES DANS LA FONCTION PUBLIQUE : DE 1973 À AUJOURD'HUI

En 1969, à la suite des recommandations formulées dans le rapport de la Commission royale d'enquête sur le bilinguisme et le biculturalisme, le Parlement du Canada adopte la première *Loi sur les langues officielles*. Cette loi reconnaît le français et l'anglais comme langues officielles de toutes les institutions fédérales au Canada, mais elle ne reconnaît pas explicitement aux fonctionnaires le droit de travailler, à certaines conditions, dans la langue officielle de leur choix.

Le présent document résume l'évolution de la situation des langues officielles dans la fonction publique au cours des 30 dernières années, en insistant sur le changement de culture nécessaire pour que s'impose un bilinguisme véritable au sein de l'appareil gouvernemental canadien.

LES ANNÉES 1970

A. La résolution de 1973

En juin 1973, le Parlement adopte la *Résolution sur les langues officielles dans la fonction publique du Canada*, qui réitère les principes de la *Loi sur les langues officielles* de 1969 et qui confirme le droit des fonctionnaires de travailler dans la langue officielle de leur choix, sous réserve de certaines conditions. Cette résolution prévoit la désignation linguistique des postes au sein de la fonction publique et elle vise à augmenter l'utilisation de la langue française à tous les niveaux de la fonction publique par l'intensification des efforts de recrutement, l'offre de programmes de formation en français et l'élaboration de projets destinés à rehausser le caractère bilingue de la région de la capitale nationale. Il faut en quelque sorte assurer la participation équitable des membres des collectivités anglophone et francophone, tout

en respectant le cadre du principe du mérite⁽¹⁾. Bref, la fonction publique doit être une institution fonctionnellement bilingue pouvant servir le public dans la langue de son choix.

Il est important de noter que des aménagements généreux ont été inscrits dans la résolution de 1973 pour les unilingues, afin que ceux-ci ne perdent pas leur emploi s'ils ne peuvent ou ne désirent pas apprendre l'autre langue officielle. L'article 6 de la résolution prévoit par exemple que tout titulaire unilingue d'un poste bilingue peut choisir de suivre une formation linguistique aux frais de l'État, d'accepter une mutation à un poste unilingue équivalent ou de conserver son poste même en n'étant pas bilingue. Une mesure supplémentaire prévoit que les employés unilingues âgés de 55 ans et plus peuvent être nommés à un poste bilingue sans être obligés de suivre une formation linguistique. Il en est de même pour les employés unilingues ayant de longs états de service (c.-à-d. ceux qui comptent dix ans ou plus de service avant le 6 avril 1966 et qui n'ont pas cessé depuis d'être au service de la fonction publique).

Le Conseil du Trésor (CT) et la Commission de la fonction publique (CFP) ont été désignés comme institutions responsables de la mise en œuvre cette résolution. Plus précisément, la CFP est responsable du recrutement, de la dotation et de la formation, tandis que le CT est responsable d'administrer la politique des langues officielles au sein de la fonction publique.

B. Les mesures prises pour donner suite à la résolution de 1973

Les mesures prises pour donner suite à la résolution de 1973 ont trait à la désignation de régions bilingues, aux instruments de travail, aux exigences linguistiques, à la formation, à la prime au bilinguisme et à la délégation de pouvoirs aux ministères

En 1973, le CT désigne les régions bilingues où le français et l'anglais sont les langues de travail des fonctionnaires⁽²⁾. En 1974, il dépose le *Rapport sur la mise en œuvre de la*

(1) Le principe du mérite a d'abord été adopté pour empêcher le favoritisme et pour assurer l'efficacité dans la fonction publique. Ce principe est au fondement de la dotation au sein de la fonction publique et constitue l'un des piliers de la *Loi sur l'emploi dans la fonction publique*, qui est administrée par la Commission de la fonction publique. Bien que n'étant pas clairement défini dans la *Loi*, ce principe prévoit le recrutement des candidats les plus compétents à un concours en fonction de leurs connaissances, de leur expérience et de leurs capacités comparées. La résolution adoptée en 1973 énonce à l'article 3 que « la connaissance du français et de l'anglais est l'un des éléments constitutifs du mérite dans la sélection des candidats aux postes bilingues ».

(2) Ces régions comprennent celles de la capitale nationale, la province du Nouveau-Brunswick, Montréal et certaines régions des Cantons-de-l'Est, de l'Outaouais et de la Gaspésie au Québec, ainsi que certaines régions du Nord et de l'Est de l'Ontario.

résolution sur les langues officielles adoptées par le Parlement en juin 1973, qui expose les intentions du gouvernement fédéral en matière de langue de travail. Ce rapport propose un programme visant à accroître le nombre d'unités dont la langue de travail est le français à tous les niveaux de la fonction publique. Il mentionne la nécessité d'offrir aux employés des instruments de travail dans les deux langues, de favoriser la pleine participation des collectivités francophone et anglophone dans la fonction publique et de clarifier la différence qui existe entre la liberté de choix qu'ont les fonctionnaires de communiquer avec leurs collègues dans la langue officielle de leur choix et leurs responsabilités en matière de service au public.

En 1975, le CT déclare que la fonction publique doit mettre à la disposition de ses employés une version française et anglaise de tous ses instruments de travail. En 1977, le CT publie un document intitulé *Un choix national* et adopte une série de lignes directrices nouvellement revues en matière de langues officielles. Les lignes directrices établissent des mesures temporaires, qui doivent prendre fin au plus tard le 31 décembre 1983, pour favoriser et assouplir le processus de mise en œuvre de la politique sur les langues officielles. Elles touchent notamment à la nomination conditionnelle d'employés unilingues à des postes bilingues (pourvu qu'ils s'engagent à suivre des cours de langue), au réaménagement de la formation linguistique de base aux frais de l'État et à la prime au bilinguisme⁽³⁾. Il est aussi décidé que le programme des langues officielles sera intégré aux autres programmes gouvernementaux, y compris les sociétés de la Couronne, et qu'il incombera dorénavant aux ministères d'assurer de nombreux aspects du programme des langues officielles⁽⁴⁾. Les lignes directrices retiennent la notion d'unités de travail en français (UTF), en laissant toutefois à la discrétion de chaque ministère de décider où ces unités auront le plus de chance d'encourager un usage plus étendu du français. Dans les faits, les UTF demeureront pour ainsi dire à l'état de projet.

(3) Le gouvernement dispose depuis 1966 d'un programme de prime au bilinguisme au profit des employés du groupe « secrétariat, sténographie et dactylographie ». En 1977, il a été décidé que les fonctionnaires fédéraux occupant des postes désignés bilingues recevraient une prime au bilinguisme de 800 \$ par année. Cette mesure avait d'abord été considérée comme temporaire.

(4) À partir de 1978, les ministères doivent fixer leurs propres objectifs en matière de langues officielles, approuver les exigences linguistiques des postes et s'occuper du programme de formation linguistique. La délégation de cette responsabilité entraîne cependant une obligation accrue de rendre compte, et l'on demande alors aux sous-ministres de présenter un plan des langues officielles et un rapport annuel au CT, pour étude et approbation. De leur côté, le CT et la CFP continuent d'élaborer les lignes directrices d'ensemble, de fournir une orientation générale aux ministères et organismes, d'évaluer les progrès accomplis et de revoir les plans d'action et les rapports annuels de ces derniers relatifs à la mise en œuvre des programmes de langues officielles.

C. Les propositions de réforme de la fonction publique

En 1979, deux rapports importants portant sur la réforme de la fonction publique fédérale sont déposés devant le Parlement. Le premier l'est par la Commission royale sur la gestion financière et l'imputabilité, présidée par Allen T. Lambert (ci-après, Commission Lambert). Ce rapport mentionne l'obligation pour le gouvernement de rendre des comptes et de maintenir la haute qualité de la fonction publique par la préservation de la qualité et de l'efficacité des programmes et services gouvernementaux en accroissant l'efficience et l'économie de leur gestion. Le Commissariat aux langues officielles (CLO) dépose un mémoire auprès de la Commission Lambert concernant les effets que ses enquêtes pourraient avoir sur la mise en œuvre de la politique des langues officielles au sein de la fonction publique. Dans son rapport final, la Commission se contente cependant d'une recommandation sur le respect de l'application des règles relatives aux langues officielles en matière de vérification interne.

Le second rapport est déposé par le Comité spécial sur l'examen de la gestion du personnel et le principe du mérite dans la fonction publique, présidé par Guy R. D'Avignon (ci-après, Comité d'Avignon). Le comité recommande des améliorations aux méthodes de gestion du personnel dans la fonction publique en matière de mérite, de services de dotation, de nomination et de formation. À cette époque, on débat beaucoup la question de savoir si le principe du mérite permet d'assurer le traitement particulier des membres des groupes dont la représentation dans la fonction publique est numériquement faible. Le rapport reconnaît que pour réaliser le programme de bilinguisme, il faut modifier la façon dont est appliqué le principe du mérite. Il reconnaît aussi qu'il existe quatre facteurs complémentaires au principe du mérite : l'efficience et l'efficacité, la sensibilité et la souplesse, l'équité et l'égalité d'accès aux occasions d'emploi dans la fonction publique pour tous les groupes de Canadiens. Malgré un mémoire soumis par le CLO, le Comité d'Avignon ne traite pas explicitement des effets de ses recommandations sur la mise en œuvre de la politique des langues officielles au sein de la fonction publique. Il exhorte seulement le gouvernement à reconnaître la nécessité d'accorder un traitement spécial aux groupes désavantagés : les femmes, les Autochtones et les handicapés.

La même année, le CT dépose un rapport intitulé *La réforme linguistique dans les institutions fédérales*, qui décrit les résultats obtenus par les 78 ministères qui ont soumis un plan sur leur mise en œuvre de la réforme linguistique. Il conclut que la haute gestion doit prendre l'initiative de consolider les acquis et prendre les mesures nécessaires pour permettre un usage équitable des deux langues officielles.

LES ANNÉES 1980

A. La dotation impérative et la nomination au sein de la fonction publique

En 1981, le CT adopte un règlement sur les langues officielles pour les nominations dans la fonction publique ainsi qu'une politique sur la dotation des postes bilingues qui doivent permettre au gouvernement de mieux servir les Canadiens en français et en anglais, et à ses employés, de travailler davantage dans leur première langue officielle. L'un des aspects de cette politique concerne la « dotation impérative », qui fait de la connaissance du français et de l'anglais l'une des conditions de nomination à certains postes bilingues. Par ailleurs, le CT décide que tous les postes de cadres supérieurs dans les régions bilingues seront désignés bilingues (niveau intermédiaire), il rend les gestionnaires responsables de leur gestion en matière linguistique et il redéfinit les modalités relatives à la prime au bilinguisme et à la formation linguistique en tenant compte des exigences des postes⁽⁵⁾. Le CT prône également un engagement à offrir activement au public des services en français et en anglais dans les principales régions bilingues ainsi qu'une utilisation plus efficace de moyens permettant de rationaliser la traduction.

B. L'évolution des langues officielles au sein de la fonction publique : une question de mentalité

En 1982, le Comité mixte spécial sur les langues officielles dépose un rapport sur la question de la langue de travail et de la participation équitable. Il conclut que les directives en matière de langues officielles adoptées quelques années plus tôt ne concrétisent pas encore les recommandations de la résolution parlementaire de 1973 du fait que les ministères n'appliquent pas la politique de façon uniforme. Il demande au CLO d'examiner les lignes directrices gouvernementales et les programmes en matière de langue de travail. L'étude du Commissaire conclut que l'amélioration des conditions humaines et matérielles liées à la possibilité de choisir sa langue de travail dépend de l'attitude et de la volonté qu'ont les gestionnaires et les employés

(5) Le *Décret d'exclusion sur les langues officielles dans la fonction publique* adopté en 1981 confirme, pour les titulaires unilingues de postes bilingues, les exemptions énoncées dans la résolution de 1973 et fondées sur l'ancienneté (c.-à-d. compter dix ans ou plus de service avant le 6 avril 1966 et n'avoir pas cessé depuis d'être au service de la fonction publique) et l'âge (c.-à-d. les employés unilingues âgés de 55 ans ou plus). En vertu de ce décret, la CFP peut aussi exempter, pour des raisons humanitaires, une personne des exigences linguistiques associées à la nomination à un poste bilingue.

de faire évoluer la situation et du climat susceptible d'inciter les employés à travailler dans leur langue. Deux autres études – la première portant sur les méthodes de dotation au Nouveau-Brunswick et dans les régions bilingues du Québec et de l'Ontario et la seconde, sur la présence particulièrement faible des francophones dans les catégories d'emploi « Scientifiques et spécialistes » et « Techniciens » – soulèvent des questions importantes sur les moyens que les ministères peuvent légitimement employer pour accélérer le recrutement de candidats qualifiés de langue minoritaire et sur la proportion cible qu'ils doivent raisonnablement viser. Il faut donc chercher à savoir de quelle façon il est possible de respecter le principe du mérite tout en éliminant les obstacles qui empêchent les membres d'un groupe linguistique donné d'avoir accès à des postes au sein de la fonction publique.

Contrairement à ce qui avait été prévu dans les lignes directrices de 1977, les dispositions spéciales en matière de nomination conditionnelle, de formation linguistique de base et de prime au bilinguisme ne sont pas supprimées en 1983. Dix ans après l'adoption de la *Résolution sur les langues officielles dans la fonction publique du Canada*, on constate que les initiatives destinées à augmenter les possibilités de travail dans la langue minoritaire n'ont pas totalement permis d'atteindre les résultats escomptés, en grande partie du fait que le changement de mentalité et d'attitude au sein des ministères n'a pas eu lieu.

En 1986, le CT adopte des mesures qui autorisent la CFP à prolonger le délai accordé aux titulaires de postes bilingues « non impératifs » pour satisfaire aux exigences prescrites et qui permettent aux ministères de soustraire les membres de la direction et les sous-ministres à l'obligation de posséder un niveau de compétence intermédiaire en langue seconde au moment de leur nomination. Le CLO déplore ces initiatives et recommande au gouvernement de respecter les exigences linguistiques, notamment en ce qui concerne les règles de la dotation impérative. Selon lui, c'est le niveau de compétence en langue seconde des surveillants qui constitue le principal obstacle à l'égalité linguistique au travail. À la fin des années 1980, on est à même de constater que l'anglais demeure toujours en pratique la langue la plus utilisée dans plusieurs secteurs : au sein de la gestion, dans le domaine des sciences et technologies, durant les réunions, dans l'élaboration d'instruments de travail ainsi que dans la rédaction de documents à l'interne.

C. La nouvelle *Loi sur les langues officielles* (1988)

De 1985 à 1988, le CLO recommande de revoir la *Loi sur les langues officielles* en y incorporant le principe de l'égalité des deux langues de travail. La nouvelle *Loi sur les langues officielles* adoptée en 1988 prévoit des dispositions sur le service au public, la langue de travail et la participation des Canadiens d'expression française et anglaise au sein de l'administration fédérale. En matière de langue de travail, la nouvelle *Loi* énonce l'obligation qu'ont les institutions fédérales, dans les régions bilingues, de favoriser un milieu de travail propice à l'usage des deux langues officielles (partie V de la *Loi*). Cela doit notamment se concrétiser en fournissant aux employés des documents de travail et des systèmes informatiques d'usage courant dans les deux langues et en exigeant que les supérieurs (surveillants et gestionnaires) et la haute direction soient aptes à communiquer avec leurs subordonnés et à fonctionner dans les deux langues. Pour ce qui est du principe de la pleine participation des deux groupes linguistiques (partie VI de la *Loi*), la *Loi* dispose que ces derniers doivent avoir, dans le cadre du principe du mérite, des chances égales d'emploi et d'avancement dans les institutions fédérales⁽⁶⁾. Leur taux de participation dans la fonction publique doit tendre à refléter leur poids démographique respectif. La *Loi* prévoit aussi que la désignation des postes bilingues (dotation impérative) doit relever de critères objectifs uniquement et peut faire l'objet d'une plainte auprès du Commissaire aux langues officielles ou d'un recours devant le tribunal par toute personne qui s'estime lésée. Les exigences linguistiques ne doivent dépendre ni de l'accès à la formation linguistique ni d'autres considérations opérationnelles⁽⁷⁾.

D. Des protocoles d'entente et un nouveau projet de réforme de la fonction publique

À partir de 1988, le CT commence à signer des protocoles d'entente avec les ministères visés par la *Loi* afin d'assujettir la gestion du programme des langues officielles à

(6) La notion d'« institutions fédérales » est plus vaste que celle des organismes et ministères mentionnée dans la résolution parlementaire de 1973. En vertu de la *Loi* de 1988, les institutions fédérales englobent la structure administrative du Parlement et des tribunaux fédéraux, les sociétés d'État, les Forces armées, la Gendarmerie royale du Canada, de même que les ministères et les organismes proprement dits, y compris les sociétés d'État.

(7) Les gestionnaires doivent respecter les dispositions concernant le service au public et la langue de travail, mais les compressions budgétaires avec lesquelles ils doivent composer peuvent parfois limiter l'accès de leurs employés à la formation linguistique. Un recours abusif à la dotation impérative risquerait d'avoir des conséquences sur l'égalité d'accès à l'emploi des candidats unilingues des deux communautés de langue officielle.

l'obligation de rendre compte. Des protocoles d'ententes semblables sont aussi passés avec les sociétés d'État au début des années 1990 pour les aider à améliorer l'utilisation du français et de l'anglais comme langues de travail. Ces protocoles d'entente exigent la production d'un rapport annuel permettant au CT d'évaluer les progrès des institutions fédérales.

Dans les années qui suivent l'adoption de la nouvelle *Loi sur les langues officielles*, le gouvernement, par le truchement du CT, se penche sur l'élaboration d'un règlement afin de préciser les modalités d'application de la *Loi* en matière de communications et de service au public. De son côté, le CLO exhorte le gouvernement à adopter une réglementation en matière de langue de travail. Selon lui, il faut que le gouvernement définisse ce qui doit être fait pour créer des milieux de travail dans lesquels les fonctionnaires peuvent utiliser leur propre langue et pour assurer que la composition de la main-d'œuvre reflète de façon équitable la présence des deux communautés linguistiques. En 1988, le CT adopte une politique recommandant que les cadres supérieurs de la fonction publique satisfassent aux exigences linguistiques de leur poste (c.-à-d. profil « CBC »)⁽⁸⁾ d'ici au 31 mars 1998.

En 1989, le gouvernement annonce un programme intitulé *Fonction publique 2000 : Le renouvellement de la fonction publique au Canada* dont le but consiste à renouveler la fonction publique fédérale en s'appuyant sur de nouvelles mesures d'efficacité et une meilleure gestion. Un rapport déposé l'année suivante prône un changement de culture dans la fonction publique qui vise, entre autres, une meilleure qualité du service offert au public. L'offre active de services dans les deux langues officielles s'inscrit dans le prolongement de cette visée. Le rapport souligne aussi le rôle que doit jouer le CT pour que les gestionnaires comprennent réellement l'esprit et l'application du programme des langues officielles. Le CT entreprend donc, dès la fin des années 1980, un processus de révision et de simplification de ses politiques, lignes directrices et procédures afin d'aider les institutions fédérales dans la mise en œuvre du programme sur les langues officielles.

(8) Le profil « CBC » signifie le niveau C (supérieur) pour la compréhension de l'écrit, B (intermédiaire) pour l'expression écrite et C (supérieur) pour l'interaction orale.

LES ANNÉES 1990 JUSQU'À AUJOURD'HUI

A. La mise en œuvre des exigences de la *Loi*

La *Loi sur les langues officielles* de 1988 exigeait que les institutions fédérales mettent à la disposition de leurs employés des systèmes informatiques d'usage courant et généralisé, acquis ou produits par elles dans les deux langues d'ici le 1^{er} janvier 1991. Par suite de l'établissement d'une politique du CT dans ce domaine, la majorité des institutions visées par la *Loi* établissent des plans pour satisfaire aux exigences de la *Loi* dans les délais prévus.

Le règlement sur les communications avec le public et la prestation des services est déposé devant le Parlement en 1991 et entre en vigueur en 1992. Ce règlement définit le principe de demande importante énoncé dans la *Charte canadienne des droits et libertés* et dans la *Loi sur les langues officielles*, clarifie les obligations linguistiques des institutions fédérales, et précise les circonstances dans lesquelles le public peut s'attendre à être servi dans la langue de son choix (vocation du bureau). Les ministères visés par le règlement doivent prendre des dispositions pour assurer la formation linguistique, la dotation en personnel, l'offre active de service dans les deux langues officielles et l'information au public concernant les endroits où il peut être servi dans la langue de son choix.

En 1993, le CT publie le *Manuel du Conseil du Trésor* qui regroupe et met à jour la plupart des politiques et lignes directrices en matière de langues officielles. On retrouve dans ce manuel des directives concernant la langue de travail et la participation équitable⁽⁹⁾. Le document précise les responsabilités de la haute direction, des surveillants et des employés relativement à la création d'un milieu de travail vraiment propice à l'utilisation des deux langues officielles, mais il est plutôt souple pour ce qui est des exigences linguistiques des gestionnaires. Ceux-ci doivent « normalement » être bilingues lorsqu'ils supervisent des employés travaillant dans les deux langues. Or, le faible degré de bilinguisme des surveillants constitue sans aucun doute un obstacle à la mise en application efficace de la *Loi sur les langues officielles*. Le CLO recommande donc que la haute direction des organismes fédéraux soit tenue responsable de la mise en application des dispositions de la *Loi* liées à la langue de travail, de même que des

(9) Contrairement à ce qu'avait espéré le CLO, la langue de travail et la participation équitable n'ont pas fait l'objet d'une réglementation qui aurait obligé les institutions fédérales à mettre en œuvre les aspects pertinents de la *Loi sur les langues officielles*. Les lignes directrices suggèrent de façon beaucoup plus souple des mesures concrètes pour aider ces institutions à respecter les obligations de la *Loi*.

directives afférentes. De son côté, le CT réaffirme son engagement de 1988 en élaborant une nouvelle politique qui réitère le besoin pour les membres de la haute direction d'atteindre les exigences linguistiques de leur poste (c.-à-d. niveau « CBC ») d'ici au 31 mars 1998.

La même année, une nouvelle norme régissant les claviers d'ordinateurs au sein des institutions fédérales entre en vigueur, permettant l'utilisation de tous les caractères couramment utilisés dans les deux langues. Depuis lors, tous les systèmes informatiques d'usage courant et généralisé doivent être munis de ces claviers. Par ailleurs, une nouvelle *Loi sur l'emploi dans la fonction publique* est adoptée et confie à la CFP une responsabilité moindre à l'égard des activités de dotation, celles-ci étant désormais limitées au recrutement (c.-à-d. dotation à l'extérieur de la fonction publique), à l'évaluation linguistique et aux promotions. Le CT joue désormais un rôle d'appui, de consultation et de collaboration auprès des institutions fédérales en vue d'assurer l'application de la politique sur les langues officielles dans les domaines du service au public, de la langue de travail et de la participation équitable des deux groupes linguistiques. De leur côté, les institutions fédérales se voient attribuer une plus grande marge de manœuvre en ce qui concerne la nomination, la dotation et la formation.

B. La réforme de la fonction publique et la rationalisation des effectifs

En 1992, la *Loi sur la réforme de la fonction publique* est adoptée pour donner suite aux recommandations proposées dans le programme *Fonction publique 2000*. Cette loi vise la rationalisation de la gestion des ressources au sein de la fonction publique pour donner aux gestionnaires une plus grande souplesse en matière de dotation. Cependant, les gestionnaires et les employés continuent d'être aux prises avec un manque d'information concernant leurs obligations et leurs droits en matière linguistique. C'est de la bonne volonté de la haute gestion et de la mise en place d'une réglementation précisant les droits conférés aux employés fédéraux que dépend la mise en application des dispositions en matière de langue de travail.

Les années 1993 à 1997 sont marquées par des restructurations, des réductions de personnel, des privatisations et une stricte limitation de l'embauche dans le secteur public. L'administration fédérale ne juge pas utile d'adopter des directives indiquant aux fonctionnaires l'importance des droits linguistiques. Bien que cette nouvelle réalité comporte un risque d'augmentation du déséquilibre en matière de participation équitable des deux groupes linguistiques au sein de la fonction publique, il semble qu'elle n'ait pas eu de répercussion

néfaste à ce point de vue. Le niveau des dépenses consacrées au secteur des langues officielles et le nombre de bureaux désignés bilingues diminuent cependant.

En 1998, le CLO dépose une étude intitulée *Les effets des transformations du gouvernement sur le programme des langues officielles au Canada*, qui confirme ces constatations. Cette étude énonce cinq principes directeurs, dont un porte sur les droits linguistiques des fonctionnaires, et insiste pour que le gouvernement les adopte comme politique officielle pour les futures transformations gouvernementales. Elle recommande aussi la mise sur pied d'un groupe de travail sur les langues officielles chargé d'élaborer les stratégies, les politiques et les critères nécessaires pour que tous les ministères, organismes et sociétés d'État reconnaissent et appliquent intégralement la *Loi sur les langues officielles* et le *Règlement sur les langues officielles* dans la nouvelle administration fédérale en évolution. Le groupe, présidé par Yvon Fontaine, dépose son rapport intitulé *Maintenir le cap : la dualité linguistique au défi des transformations gouvernementales* en 1999. Ce rapport reconnaît que les ministères et organismes fédéraux jouissent d'une responsabilité grandissante dans la mise en œuvre de la *Loi sur les langues officielles*, en matière de service au public, de langue de travail et de participation équitable. Il conclut que ces transformations ne doivent pas justifier un manque de responsabilité du gouvernement fédéral pour ce qui est de faire en sorte que les institutions assujetties à la *Loi* en respectent les obligations. À l'interne, les cadres supérieurs des institutions fédérales doivent assurer un leadership clair, efficace et intégré et assumer la responsabilité des mesures qu'ils prennent pour soutenir la dualité linguistique. Le rapport ne fait cependant aucune recommandation relative à la langue de travail.

En 1997, une initiative gouvernementale appelée « La Relève » vise à mettre sur pied une nouvelle fonction publique fédérale, plus efficace et de moindre envergure. La CFP, le CT, le Bureau du Conseil privé et le Centre canadien de gestion s'associent pour assurer le succès de cette initiative. En 1998, le gouvernement accepte de s'assurer que les participants au Programme de développement accéléré des cadres supérieurs, un volet important de « La Relève », acquièrent des compétences linguistiques de niveau « CBC » durant leur période de formation. Durant la même année, le CT adopte une directive exigeant que les institutions assujetties à la *Loi* nomment un champion des langues officielles qui fera fonction de centre de responsabilité qui doit veiller à la mise en œuvre du programme des langues officielles et en rendre compte au sous-ministre.

C. Le bilinguisme des cadres et le rôle du Secrétariat du Conseil du Trésor

À l'issue d'une étude portant sur la langue de travail dans la région de la capitale nationale, le CLO formule en 1994-1995 des recommandations à l'intention du gouvernement visant à assurer que des mesures soient prises dans le domaine de la langue de travail afin que les employés puissent rédiger, participer aux réunions, suivre leur formation et utiliser les logiciels et autres outils d'usage courant et généralisé dans la langue officielle de leur choix. Dans la foulée de la politique élaborée en 1988 et réitérée en 1993 concernant le respect des exigences linguistiques pour les postes des membres de la haute gestion, le Secrétariat du Conseil du Trésor (SCT) communique avec les sous-ministres, les chefs d'organismes centraux et les dirigeants des sociétés d'État afin de leur rappeler son engagement. Il demande aux institutions fédérales de lui faire rapport sur la gestion et le suivi dont cette politique fait l'objet et s'engage à ce que les mesures prises donnent effectivement les résultats attendus. Il doit aussi veiller à ce que les protocoles d'entente concernant les langues officielles conclus avec les institutions fédérales comprennent des engagements à l'égard de la langue de travail⁽¹⁰⁾.

Malgré cela, le SCT ne réussit pas à respecter les délais de sa politique et, en mars 1998, il annonce des modifications qui laissent aux cadres jusqu'au 31 mars 2003 pour se conformer aux exigences linguistiques de leur poste. La nouvelle politique exige que les postes de sous-ministre adjoint au sein des ministères et organismes dont le CT est l'employeur soient dotés non impérativement au niveau « CBC ». Aux yeux du CLO, l'incapacité du SCT à faire respecter les délais de la politique démontre que la délégation de responsabilités aux ministères a contribué à une diminution de l'efficacité du programme des langues officielles. Par conséquent, le CLO exige que toute nouvelle mesure comprenne des mécanismes efficaces de surveillance et de responsabilisation.

Depuis son entrée en fonction en 1999, la nouvelle Commissaire aux langues officielles prône un changement de culture au sein de la fonction publique fédérale au nom du respect de la spécificité, de la langue et de la culture des deux communautés de langue officielle du pays. C'est par un leadership intégré, une valorisation de la politique des langues officielles et des actions concrètes que l'on pourra encourager l'avancement des deux langues officielles au

(10) Il faut noter que le système de protocoles d'entente entre le SCT et les ministères et autres organismes fédéraux a été pratiquement abandonné en 1997, au moment où les rapports annuels de gestion soumis par ces institutions ont commencé à remplacer graduellement ces protocoles. Depuis lors, le SCT n'a pas besoin d'approuver ces rapports de gestion, mais il utilise les données qu'ils fournissent pour produire son rapport annuel, qui doit être déposé annuellement au Parlement.

sein de la fonction publique fédérale. Le CT doit exercer une surveillance plus active de l'application du programme des langues officielles par les institutions fédérales.

Dans son rapport annuel 2000-2001, la Commissaire mentionne que la présidente du Conseil du Trésor a décidé de travailler de concert avec le CLO en vue d'inciter les gestionnaires fédéraux à tout mettre en œuvre pour créer un milieu de travail propice à l'utilisation des langues officielles. Par exemple, le SCT s'est engagé à veiller à ce que les cadres des institutions fédérales atteignent le niveau « CBC » dans leur langue seconde d'ici l'échéance du 31 mars 2003. Il s'est aussi engagé à élaborer un cadre de surveillance obligeant les institutions fédérales à rendre compte annuellement des progrès accomplis concernant le respect des objectifs du programme des langues officielles. Dans son rapport annuel 2001-2002, la Commissaire aux langues officielles recommande au gouvernement d'allouer les ressources adéquates au SCT pour qu'il puisse assumer pleinement son rôle de surveillance et d'évaluation des organismes fédéraux.

Les résultats d'une enquête menée auprès des fonctionnaires fédéraux révèlent en septembre 2002 que ces derniers adhèrent en grande majorité aux principes de base du programme des langues officielles. Cependant, ils ont des perceptions erronées pour ce qui est de leurs droits et de leurs obligations en matière de langues officielles. La Commissaire aux langues officielles et la présidente du Conseil du Trésor affirment qu'en sensibilisant davantage les fonctionnaires à leurs droits et en insistant pour que la haute gestion donne l'exemple, on favoriserait une plus grande utilisation du français comme langue de travail dans les régions bilingues.

QUELQUES DONNÉES STATISTIQUES⁽¹¹⁾

A. Les exigences linguistiques des postes

Depuis l'adoption de la résolution de 1973, les postes de la fonction publique fédérale peuvent être désignés bilingues ou unilingues en fonction de leurs exigences linguistiques particulières. En 1974, soit un an après l'adoption de cette résolution, 19 p. 100 des

(11) Les données de la présente section proviennent des sources suivantes : Conseil du Trésor, *Rapport sur la mise en œuvre de la résolution sur les langues officielles adoptée par le Parlement en juin 1973*, L'honorable Jean Chrétien, Président du Conseil du Trésor, 21 novembre 1974; Secrétariat du Conseil du Trésor, *Rapport annuel 2001-2002*, Ottawa, Sa Majesté la Reine du chef du Canada, 2002; Commissariat aux langues officielles, *Rapport annuel 2001-2002*, Ottawa, Ministère des Travaux publics et Services gouvernementaux, 2002.

postes dans la fonction publique fédérale avaient été désignés comme « bilingues ». Cette proportion n'a cessé d'augmenter au cours des années, passant de 25 p. 100 en 1978 à 37 p. 100 en 2002. Le tableau 1 illustre l'évolution des exigences linguistiques des postes dans la fonction publique au cours des années.

Tableau 1 : Exigences linguistiques des postes dans la fonction publique (1978-2002)

<i>Année</i>	<i>Bilingues</i>	<i>Anglais essentiel</i>	<i>Français essentiel</i>	<i>Anglais ou français essentiel</i>	<i>Dossiers incomplets</i>	<i>Total</i>
1978	25 % 52 300	60 % 128 196	8 % 17 260	7 % 14 129	0 % 0	211 885
1984	28 % 63 163	59 % 134 916	7 % 16 688	6 % 13 175	0 % 0	227 942
2001	37 % 54 952	52 % 77 087	5 % 7 915	5 % 7 254	1 % 1 176	148 384
2002	37 % 59 790	51 % 81 823	6 % 8 977	5 % 8 380	1 % 978	159 948

Source : « Système d'information sur les postes et la classification (SIPC) », dans Secrétariat du Conseil du Trésor, *Rapport annuel 2001-2002*, Ottawa, Sa Majesté la Reine du chef du Canada, 2002, p. 31.

La proportion de postes bilingues ou unilingues varie grandement d'une région à l'autre. La majorité des postes bilingues se trouvent dans les régions désignées bilingues⁽¹²⁾. Dans la région de la capitale nationale, cette proportion atteignait 45 p. 100 en 1974 et 63 p. 100 en 2002. Le tableau 2 (page suivante) illustre bien la diversité qui existe actuellement au plan régional.

La proportion de postes bilingues ou unilingues varie également d'une catégorie d'emploi à l'autre. Le bilinguisme est surtout exigé dans les postes de gestion⁽¹³⁾, d'administration et de soutien administratif. Cela tient au fait que ces catégories d'emploi sont davantage exposées aux exigences du service au public. Dans le cas des postes de direction, les

(12) Voir la note (2) ci-haut.

(13) Selon les normes de classification de la fonction publique, la catégorie dite de « gestion » comprend tous les membres de la haute direction (EX-1 à EX-5, y compris les sous-ministres adjoints). La nomination des sous-ministres et des sous-ministres délégués se fait par décret du gouverneur en conseil. Ces derniers ne sont pas visés par l'obligation faite aux groupes de la direction de répondre aux exigences linguistiques de leur poste d'ici mars 2003. Selon la Commissaire aux langues officielles, « il est paradoxal que le gouvernement exige le bilinguisme pour ses cadres (EX), mais ne le fasse pas pour ceux et celles qui sont à la tête de l'administration fédérale » (Commissariat aux langues officielles, *Rapport annuel 2001-2002*, Ottawa, Ministre des Travaux publics et Services gouvernementaux, 2002, p. 67).

gestionnaires sont censés entretenir des relations de travail dans la langue des employés qui leur sont subordonnés. Les exigences reliées au bilinguisme dans les postes scientifiques, techniques et d'exploitation sont beaucoup moins élevées, même si elles ont eu tendance à augmenter au cours des années.

Tableau 2 : Exigences linguistiques des postes dans la fonction publique, par région (2002)

<i>Région</i>	<i>Postes bilingues</i>	<i>Postes unilingues</i>	<i>Dossiers incomplets</i>	<i>Total</i>
Ouest et Nord du Canada	4 % 1 553	96 % 33 513	0 % 21	35 087
Ontario (sauf RCN)	10 % 1 974	90 % 18 302	0 % 19	20 295
Région de la capitale nationale	63 % 40 694	36 % 23 216	1 % 654	64 564
Québec (sauf RCN)	57 % 11 471	43 % 8 573	0 % 92	20 136
Nouveau-Brunswick	46 % 2 506	52 % 2 795	2 % 85	5 386
Autres provinces de l'Atlantique	10 % 1 347	89 % 11 732	1 % 107	13 186
À l'étranger (capacité linguistique)	78 % 1 009	22 % 285	0 % 0	1 294
Région non spécifiée	0 % 0	0 % 0	0 % 0	0

Source : « Système d'information sur les postes et la classification (SIPC) », dans Secrétariat du Conseil du Trésor, *Rapport annuel 2001-2002*, Ottawa, Sa Majesté la Reine du chef du Canada, 2002, p. 33.

Tous les employés de la fonction publique ne satisfont pas nécessairement aux exigences de leur poste, même si avec les années les compétences linguistiques des titulaires de postes bilingues se sont améliorées, le taux de conformité passant de 70 p. 100 en 1978 à 84 p. 100 en 2002. Comme nous l'avons mentionné précédemment, un certain nombre de fonctionnaires unilingues ont été exemptés des exigences reliées à la nomination à un poste bilingue en vertu du *Décret d'exclusion sur les langues officielles dans la fonction publique*. Le nombre d'employés exemptés a cependant diminué avec les années, passant de 27 p. 100 en 1978 à 8 p. 100 en 2002. Le tableau 3 montre l'évolution de la situation linguistique des titulaires de postes bilingues au cours des années.

Tableau 3 : Situation linguistique des titulaires de postes bilingues dans la fonction publique (1978-2002)

<i>Année</i>	<i>Satisfait</i>	<i>Ne satisfait pas</i>		<i>Dossiers incomplets</i>	<i>Total</i>
		<i>Exemptés</i>	<i>Doivent satisfaire</i>		
1978	70 % 36 446	27 % 14 462	3 % 1 392	0 % 0	52 300
1984	86 % 54 266	10 % 6 050	4 % 2 847	0 % 0	63 163
2001	82 % 45 053	10 % 5 566	3 % 1 345	5 % 2 988	54 952
2002	84 % 50 180	8 % 4 847	3 % 1 490	5 % 3 273	59 790

Source : « Système d'information sur les postes et la classification (SIPC) », dans Secrétariat du Conseil du Trésor, *Rapport annuel 2001-2002*, Ottawa, Sa Majesté la Reine du chef du Canada, 2002, p. 34.

Encore aujourd'hui, ce ne sont pas tous les titulaires de postes comportant des responsabilités de surveillance qui satisfont aux exigences de leur poste. Toutefois, il faut admettre que ce pourcentage s'est nettement amélioré au fil des ans. De 64 p. 100 en 1978, ils sont 82 p. 100 en 2002 à répondre aux exigences linguistiques de leur poste. De plus, il faut noter qu'un nombre de moins en moins grand de surveillants sont exemptés des exigences linguistiques de leur poste. Le tableau 4 illustre l'évolution de la situation linguistique des titulaires de postes bilingues comportant des responsabilités de surveillance depuis 1978.

Tableau 4 : Situation linguistique des titulaires de postes bilingues comportant des responsabilités de surveillance dans la fonction publique (1978-2002)

<i>Année</i>	<i>Satisfait</i>	<i>Ne satisfait pas</i>		<i>Dossiers incomplets</i>	<i>Total</i>
		<i>Exemptés</i>	<i>Doivent satisfaire</i>		
1978	64 % 9 639	32 % 4 804	4 % 567	0 % 0	15 010
1984	80 % 14 922	15 % 2 763	5 % 1 021	0 % 0	18 706
2001	80 % 9 947	9 % 1 065	6 % 702	5 % 669	12 383
2002	82 % 10 801	7 % 992	6 % 747	5 % 665	13 205

Source : « Système d'information sur les postes et la classification (SIPC) », dans Secrétariat du Conseil du Trésor, *Rapport annuel 2001-2002*, Ottawa, Sa Majesté la Reine du chef du Canada, 2002, p. 40.

En date de mars 2002, soit un an avant l'échéance fixée pour que les membres de la haute direction atteignent le niveau de bilinguisme « CBC », on notait que 20 p. 100 des sous-ministres adjoints (de niveaux EX-4 et EX-5) n'avaient pas encore satisfait aux exigences linguistiques de leur poste. Ces exigences ne s'appliquent cependant pas aux postes de sous-ministres et de sous-ministres délégués.

B. La participation équitable

Comme nous l'avons mentionné dans ce document, le gouvernement fédéral s'est efforcé, depuis l'adoption de la résolution de 1973, de veiller à ce que l'effectif au sein de la fonction publique tende à refléter la présence des deux communautés de langue officielle au Canada. Au fil des années, une participation équitable des deux communautés linguistiques a été assurée dans l'ensemble de la fonction publique, compte tenu de leur représentation au sein de la population canadienne totale. La participation des francophones a augmenté, passant de 25 p. 100 en 1978 à 31 p. 100 en 2002. Par ailleurs, la participation des anglophones est passée de 75 p. 100 en 1978 à 69 p. 100 en 2002⁽¹⁴⁾. De façon générale, nous pouvons affirmer que la participation des francophones a été avantagée, surtout si on la compare à la représentation réelle des francophones au sein de la population canadienne. Selon les données du recensement de 2001, la proportion des francophones, des anglophones et des allophones au sein de la population canadienne serait respectivement de 23 p. 100, 59 p. 100 et 18 p. 100. Cependant, la représentation des deux groupes linguistiques varie grandement selon les régions du pays ou selon les catégories professionnelles dans la fonction publique.

Du point de vue régional, c'est au Québec, au Nouveau-Brunswick et dans la région de la capitale nationale que la participation des francophones est la plus élevée. Les francophones ont même tendance à être surreprésentés si l'on tient compte de leur représentation réelle au sein de ces trois régions. Dans les autres régions, la proportion des francophones est à peu près équivalente à leur représentation au sein de la population de ces régions. Le tableau 5 illustre l'évolution de la participation des deux groupes linguistiques en fonction des régions depuis 1978.

(14) Au sein des institutions fédérales assujetties à la *Loi sur les langues officielles*, la présence des deux groupes linguistiques a été stable de 1991 à 2002, celle des francophones se situant 27 p. 100 et celle des anglophones, à 72 p. 100.

Tableau 5 : Participation des anglophones et des francophones par région dans la fonction publique (1978-2002)

<i>Région</i>	<i>1978</i>		<i>1984</i>		<i>2001</i>		<i>2002</i>	
	<i>Anglo.</i>	<i>Franco.</i>	<i>Anglo.</i>	<i>Franco.</i>	<i>Anglo</i>	<i>Franco.</i>	<i>Anglo.</i>	<i>Franco.</i>
Canada et à l'étranger	75 %	25 %	72 %	28 %	69 %	31 %	69 %	31 %
Total	211 885		227 942		148 384		159 948	
Ouest et Nord du Canada	99 %	1 %	98 %	2 %	98 %	2 %	98 %	2 %
Total	49 395		52 651		33 003		35 087	
Ontario (sauf RCN)	97 %	3 %	95 %	5 %	95 %	5 %	95 %	5 %
Total	34 524		36 673		18 949		20 295	
Région de la capitale nationale	68 %	32 %	64 %	36 %	59 %	41 %	59 %	41 %
Total	70 340		75 427		58 524		64 564	
Québec (sauf RCN)	8 %	92 %	6 %	94 %	8 %	92 %	8 %	92 %
Total	29 922		32 114		18 706		20 136	
Nouveau-Brunswick	84 %	16 %	73 %	27 %	62 %	38 %	61 %	39 %
Total	6 763		7 698		5 505		5 386	
Autres provinces de l'Atlantique	98 %	2 %	96 %	4 %	95 %	5 %	96 %	4 %
Total	19 212		21 802		12 715		13 186	
À l'étranger	76 %	24 %	74 %	26 %	71 %	29 %	71 %	29 %
Total	1 729		1 577		982		1 294	

Source : « Système d'information sur les postes et la classification (SIPC) », dans Secrétariat du Conseil du Trésor, *Rapport annuel 2001-2002*, Ottawa, Sa Majesté la Reine du chef du Canada, 2002, p. 42.

Du point de vue des catégories professionnelles, les francophones sont encore aujourd'hui largement surreprésentés dans les catégories « administration » et « soutien administratif ». Du côté de la « gestion », la proportion des employés francophones s'est grandement améliorée au fil des ans. Il en est de même pour les catégories « scientifique » et « technique ». Le tableau 6 montre l'évolution de la participation des deux groupes linguistiques en fonction des catégories professionnelles depuis 1978.

Tableau 6 : Participation des anglophones et des francophones par catégorie professionnelle dans la fonction publique (1978-2002)

	<i>1978</i>	<i>1984</i>	<i>2001</i>	<i>2002</i>
Canada				
Anglophones	75 %	72 %	69 %	69 %
Francophones	25 %	28 %	31 %	31 %
Total	211 885	227 942	148 384	159 948
Gestion				
Anglophones	82 %	80 %	73 %	72 %
Francophones	18 %	20 %	27 %	28 %
Total	1 119	4 023	3 272	3 533
Scientifique et professionnelle				
Anglophones	81 %	78 %	74 %	75 %
Francophones	19 %	22 %	26 %	25 %
Total	22 633	22 826	19 277	21 601
Administration et service extérieur				
Anglophones	74 %	71 %	64 %	64 %
Francophones	26 %	29 %	36 %	36 %
Total	47 710	56 513	56 502	62 564
Technique				
Anglophones	82 %	79 %	76 %	76 %
Francophones	18 %	21 %	24 %	24 %
Total	25 595	27 824	15 931	16 744
Soutien administratif				
Anglophones	70 %	67 %	67 %	67 %
Francophones	30 %	33 %	33 %	33 %
Total	65 931	72 057	34 282	35 340
Exploitation				
Anglophones	76 %	75 %	76 %	75 %
Francophones	24 %	25 %	24 %	25 %
Total	48 897	44 699	19 120	20 166

Source : « Système d'information sur les postes et la classification (SIPC) », dans Secrétariat du Conseil du Trésor, *Rapport annuel 2001-2002*, Ottawa, Sa Majesté la Reine du chef du Canada, 2002, p. 43.

Du côté de la haute fonction publique, la participation des francophones et des anglophones est plutôt équitable. En 2002, environ 32 p. 100 des sous-ministres (et sous-ministres délégués) et environ 25 p. 100 des sous-ministres adjoints étaient francophones. Comme le nombre de personnes faisant partie du groupe des sous-ministres est peu élevé, une fluctuation mineure dans le nombre de francophones et d'anglophones peut entraîner un certain déséquilibre de leur représentation. C'est ainsi qu'en 2000, moins de 16 p. 100 des sous-ministres étaient francophones.

C. La langue de travail

Ce n'est pas parce qu'un employé est de langue maternelle française qu'il utilise nécessairement le français comme langue de travail, alors qu'un employé de langue maternelle anglaise utilise presque constamment l'anglais comme langue de travail. Selon un sondage effectué en 1974 par le Conseil du Trésor, soit un an après l'adoption de la résolution parlementaire sur les langues officielles, 75 p. 100 des employés affirmaient utiliser l'anglais comme langue de travail, 12 p. 100 utilisaient le français et 9 p. 100 travaillaient dans les deux langues. La principale langue de travail utilisée par les titulaires de postes désignés bilingues était l'anglais à 57 p. 100, le français à 11 p. 100 et les deux langues à 28 p. 100. Ces chiffres démontrent que ce n'est pas parce que le poste est désigné bilingue que son titulaire utilise nécessairement les deux langues en milieu de travail.

Selon une étude effectuée par le Conseil du Trésor en 2002 intitulée *Attitudes face à l'utilisation des deux langues officielles dans la fonction publique du Canada*, les anglophones travaillant dans un milieu bilingue passent 14 p. 100 de leur temps à parler français. De leur côté, les francophones travaillant dans un milieu bilingue passent 43 p. 100 de leur temps à parler anglais. Selon cette étude, encore aujourd'hui, les francophones ne se sentent pas tout à fait à l'aise d'utiliser le français lors des réunions, dans la rédaction de documents ou dans les relations avec leurs collègues ou surveillants. Par exemple, dans les régions bilingues, la majorité des documents sont préparés en anglais (72 p. 100) même si une grande proportion des employés au sein de ces régions sont francophones (p. ex. les francophones représentent 43 p. 100 dans la région de la capitale nationale et 48 p. 100 au Nouveau-Brunswick).

LE PROJET DE MODERNISATION DE LA FONCTION PUBLIQUE ET LES ENJEUX ACTUELS

A. Le projet de loi C-25

En avril 2001, le gouvernement fédéral s'est lancé dans un vaste exercice de modernisation de la gestion des ressources humaines en chargeant un groupe de travail, présidé par Ranald Quail, d'étudier cette question. Durant les consultations, la Commissaire aux langues officielles a demandé au gouvernement de veiller à ce que ce projet de modernisation contribue à réaliser les objectifs de la *Loi sur les langues officielles*. Elle souhaite voir dans la culture organisationnelle des institutions un changement qui se traduirait par une plus grande responsabilisation envers la dualité linguistique au sein de la fonction publique. Elle veut accroître l'obligation de rendre compte des gestionnaires pour ce qui est du rendement de leur organisation en matière de langues officielles et exige que le SCT vérifie les résultats obtenus. Elle veut valoriser le bilinguisme comme compétence de base au sein de la fonction publique et recommande d'éliminer la prime au bilinguisme. Elle souhaite une réorientation de la formation linguistique, qui serait davantage ciblée et plus respectueuse des besoins et de la réalité quotidienne du travail des fonctionnaires. Enfin, elle veut mettre l'accent sur le développement d'un bilinguisme réceptif qui permettra aux fonctionnaires d'acquérir une bonne compréhension de la langue seconde tout en leur permettant de fonctionner aisément dans un environnement bilingue.

À l'issue des travaux du groupe de travail, la présidente du CT, Lucienne Robillard, a déposé le 6 février 2003 un projet de loi visant à moderniser la fonction publique du Canada (C-25). Ce projet de loi constitue une réforme législative d'envergure de la gestion des ressources humaines qui donne suite aux nombreuses recommandations de changement formulées au fil des ans (p. ex. par la Commission Lambert et le Comité d'Avignon dans les années 1970 et l'initiative *Fonction publique 2000* dans les années 1990).

Plus précisément, cette réforme vise le maintien d'une fonction publique non partisane fondée sur le mérite, un régime de dotation plus souple, des relations harmonieuses avec les agents négociateurs et une meilleure organisation de l'apprentissage et de la formation. Elle implique notamment que l'on récrive deux lois importantes concernant la fonction publique, soit la *Loi sur l'emploi dans la fonction publique* et la *Loi sur les relations de travail dans la fonction publique*, et que l'on en modifie une troisième, la *Loi sur la gestion des finances publiques*. Entre autres, la *Loi sur l'emploi dans la fonction publique* devrait définir de façon large le principe du

mérite, en permettant aux gestionnaires d'embaucher une personne dont les qualifications professionnelles s'accordent le plus avec les exigences du poste (en puisant dans un bassin de candidats préqualifiés), sans devoir nécessairement embaucher la personne la plus qualifiée. Cela permettra de favoriser une approche fondée sur des valeurs qui permettront aux gestionnaires d'embaucher plus rapidement et avec plus de latitude des candidats qualifiés.

Le projet de loi prévoit que la fonction publique fédérale doit être « capable de servir la population avec intégrité dans la langue officielle de son choix », il réaffirme le pouvoir des institutions fédérales de déterminer les exigences en matière de langues officielles ainsi que le pouvoir de la CFP d'évaluer les aptitudes au regard des langues officielles. Cependant, il n'impose aucune nouvelle exigence relativement au bilinguisme de ses employés. Selon M^{me} Robillard, ces problèmes devront être solutionnés par des politiques du CT et non par la mesure législative proposée actuellement.

B. L'obligation pour les fonctionnaires et les cadres occupant des postes de direction de répondre aux exigences linguistiques de leur poste

Depuis 1978, il appartient aux gestionnaires de décider des exigences linguistiques des postes. La dotation impérative signifie que la personne choisie doit satisfaire aux exigences linguistiques au moment de la nomination. La dotation non impérative signifie que le poste peut être comblé par une personne qui a droit à la formation linguistique aux frais de l'État. D'année en année, on a cru que le rehaussement des exigences linguistiques des postes bilingues et une augmentation de leur nombre favorisait l'utilisation des deux langues officielles au sein de la fonction publique, en obligeant les fonctionnaires qui obtiennent un poste bilingue à posséder effectivement la compétence requise en langue seconde dès son embauche. Cependant, dès 1973-1974, le CLO reconnaissait que l'utilisation des deux langues officielles au sein de la fonction publique dépendait d'un changement d'attitude à la fois de la part des employés et des hauts fonctionnaires : il fallait que tous veuillent davantage que le français soit utilisé comme langue de travail.

La requête formulée par la présidente du CT, qui souhaite que tous les sous-ministres répondent, d'ici mars 2003, aux exigences linguistiques de leur poste, reflète une réalité qui ne date pas d'hier. Dès l'adoption de la résolution de 1973, les Commissaires aux langues officielles ont déploré tour à tour l'indifférence persistante des hauts fonctionnaires à l'endroit du bilinguisme en tant que partie intégrante des activités de leur ministère. Pourtant, la compétence

linguistique des surveillants est une condition fondamentale pour la création d'un milieu de travail propice à l'usage équitable du français et de l'anglais. Selon la présidente du Conseil du Trésor et la Commissaire aux langues officielles, un report renouvelé de la date butoir obligeant les cadres à répondre d'ici le 31 mars 2003 aux exigences linguistiques de leur poste affaiblirait le message qu'il convient d'envoyer relativement aux objectifs de respect des deux langues officielles au sein de la fonction publique. En novembre 2002, M^{me} Robillard a donc réaffirmé son engagement à respecter cette date butoir, en précisant que ceux qui ne satisferont pas aux exigences linguistiques de leur poste risquent de se voir imposer des pénalités financières, des mutations vers des postes de même niveau mais dont les exigences linguistiques sont moins élevées, ou alors une mise à la retraite anticipée. Selon elle, les langues officielles devraient désormais faire partie du plan de carrière des gestionnaires au sein de la fonction publique fédérale.

C. La suppression de la prime au bilinguisme

Toute personne qui répond aux exigences linguistiques de son poste bilingue a droit, depuis 1977, à une prime au bilinguisme de 800 \$ par année. Cette prime n'a pas été indexée au coût de la vie depuis son instauration en 1977. Bien qu'elle ait pu représenter une mesure incitative au départ, l'attribution d'une telle prime a pu devenir avec le temps un obstacle à l'équité en matière de désignation linguistique dans la fonction publique. Dès 1979, le Commissaire aux langues officielles expose les raisons militant en faveur de l'abolition de la prime au bilinguisme. Tous ses successeurs ont exhorté le gouvernement à réduire les fonds croissants versés au titre des primes au bilinguisme et recommandé de mettre fin à ce programme, puisque de nombreux fonctionnaires recevant la prime ne répondaient pas aux exigences linguistiques de leur poste. La solution de remplacement serait d'intégrer la reconnaissance des difficultés supplémentaires qu'entraîne le travail dans les deux langues à l'intérieur même du système de rémunération plutôt que par le truchement d'une prime. La prime au bilinguisme a d'abord été instaurée en vue de renverser la prédominance de l'anglais au sein de la fonction publique. En constatant l'avancement du bilinguisme au cours des trois dernières décennies au sein de la fonction publique, plusieurs croient aujourd'hui que la prime au bilinguisme ne possède plus sa raison d'être.

De leur côté, les membres de l'Alliance de la fonction publique du Canada, qui constituent le plus grand syndicat des fonctionnaires fédéraux, s'opposent à l'idée de faire disparaître la prime au bilinguisme. Ils proposent plutôt d'en augmenter la valeur afin que les fonctionnaires fédéraux soient rémunérés à la mesure de leurs connaissances dans la langue seconde.

CONCLUSION

Une représentation équitable des deux groupes linguistiques au sein de la fonction publique ne garantit pas un accroissement de l'usage du français en milieu de travail ni de meilleurs services au public dans les deux langues officielles. Comme l'ont souligné à maintes reprises les différents Commissaires aux langues officielles, un leadership fort est nécessaire dans ce domaine et un changement de culture s'impose dans la façon de voir les langues officielles au sein de la fonction publique. Les membres de la haute gestion auront un rôle crucial à jouer dans ce changement de culture, et c'est dans cette optique que le CLO et le CT insistent pour que les cadres respectent les exigences linguistiques de leur poste.

La fonction publique fédérale doit aujourd'hui faire face à un double défi. D'abord, ses effectifs vieillissent. Le gouvernement doit donc s'efforcer de trouver des moyens novateurs pour les renouveler en recrutant des jeunes désirant faire carrière au sein de la fonction publique. Ensuite, le bassin de personnes bilingues au sein de la population canadienne s'est accru considérablement au cours des dernières années. Il faudrait donc que le gouvernement tire profit de cette situation pour accroître la présence d'employés bilingues au sein de la fonction publique. Comme le soulignait la Commissaire aux langues officielles lors du dépôt de son rapport annuel 2000-2001, seul un changement de culture pourra favoriser le respect de la *Loi sur les langues officielles* sur le plan des services, de la langue de travail et de la participation équitable. Les employés de tous les niveaux de la fonction publique doivent participer à ce changement de culture.

De son côté, le projet de modernisation de la fonction publique proposé par le CT est ambitieux et tente de répondre aux diverses propositions de renouvellement de la gestion publique énoncées au cours des 30 dernières années. Sur le plan des langues officielles, les questions sont nombreuses. Comment encourager au sein de la fonction publique un changement de culture qui favorisera une promotion et une véritable utilisation des deux langues officielles?

Comment responsabiliser les gestionnaires pour qu'ils reconnaissent l'importance des deux langues au sein de leurs institutions et en encouragent l'usage effectif? Comment faire en sorte que les services offerts au public soient équivalents et de qualité égale dans les deux langues? Comment encourager les fonctionnaires bilingues à faire un usage effectif de ces deux langues dans leur milieu de travail, que ce soit dans les relations qu'ils entretiennent avec leurs collègues ou leurs surveillants, ou encore dans la rédaction des documents qu'ils préparent? Comment s'assurer que le gouvernement fédéral alloue les ressources nécessaires pour faire de l'usage du français et de l'anglais en milieu de travail une véritable priorité? Encore une fois, ces questions rappellent la nécessité de changer les attitudes et les comportements à l'égard du respect des deux langues officielles au sein des institutions fédérales assujetties à la *Loi sur les langues officielles*.

BIBLIOGRAPHIE

A. Rapports

Canada. *Fonction publique 2000 : le renouvellement de la fonction publique au Canada*, Ottawa, Le gouvernement du Canada, 1990.

Comité mixte spécial sur les langues officielles. *Quatrième rapport au Parlement*, Ottawa, juin 1982 [recommandations touchant à la langue de travail et à la participation équitable].

Comité spécial d'examen sur la gestion du personnel et le principe du mérite dans la fonction publique. *Rapport du Comité spécial sur la gestion du personnel et le principe du mérite*, Hull (Qc), Approvisionnement et Services Canada, septembre 1979 [Comité d'Avignon].

Commissaire aux langues officielles.

- *La langue de travail dans la fonction publique fédérale*, Ottawa, Bureau de la Commissaire aux langues officielles, 1982.
- *Les effets des transformations du gouvernement sur les programmes des langues officielles du Canada*, Ottawa, Ministre des Travaux publics et Services gouvernementaux Canada, 1998.
- *Rapport annuel*, Ottawa, Ministre des Travaux publics et Services gouvernementaux Canada, 1997-2002.
- *Rapport annuel*, Ottawa, Ministre des Approvisionnements et Services Canada, 1970-1996.
- *Vérification linguistique sur la langue de travail dans la région de la capitale nationale*, Ottawa, Commissariat aux langues officielles, 1995.

Commission royale sur la gestion financière et l'imputabilité. *Rapport final*, Hull (Qc), Approvisionnement et Services Canada, mars 1979 [Commission Lambert].

Conseil du Trésor.

- *La réforme linguistique dans les institutions fédérales*, Ottawa, Le Conseil du Trésor, 1979.
- *Rapport annuel au Cabinet sur l'état des politiques et des programmes des langues officielles dans la fonction publique fédérale*, 26 juin 1980.
- *Rapport sur la mise en œuvre de la résolution sur les langues officielles adoptée par le Parlement en juin 1973*, L'honorable Jean Chrétien, Président du Conseil du Trésor, 21 novembre 1974.
- *Révisions aux politiques des langues officielles dans la fonction publique*, Ottawa, Direction des langues officielles, 30 septembre 1977.
- *Un choix national : les langues officielles au Canada*, Ottawa, Bureau du Conseil privé, 1977.

Groupe de travail sur les transformations gouvernementales et les langues officielles. *Maintenir le cap : la dualité linguistique au défi des transformations gouvernementales*, Ottawa, 1999.

Secrétariat du Conseil du Trésor.

- *Attitudes face à l'utilisation des deux langues officielles dans la fonction publique du Canada*. Volume I – Rapport quantitatif, et Volume II – Rapport qualitatif, Ottawa, Secrétariat du Conseil du Trésor, septembre 2002.
- *Rapport annuel 2001-2002*, Ottawa, Sa Majesté la Reine du chef du Canada, 2002.

B. Lois, politiques, règlements et directives

Conseil du Trésor.

- *Politique sur la formation linguistique*, 2001 [1981; 1977].
- *Politique sur la dotation des postes bilingues*, 2001 [1981].
- *Politique concernant les exigences linguistiques pour les membres du groupe de la direction*, 1998 [1993; 1988].
- *Directives sur la prime au bilinguisme*, 1996 [1987; 1977].
- *Manuel du Conseil du Trésor*, 1993.
- *Lignes directrices en matière de langue de travail dans les régions « bilingues »*, 1993.
- *Lignes directrices en matière de langue de travail dans les régions « unilingues »*, 1993.
- *Lignes directrices en matière de participation équitable*, 1993.
- *Liste des régions bilingues du Canada aux fins de la langue de travail*, 1993 [1977; 1973].

Conseil du Trésor (suite).

- *Règlement sur les langues officielles – communications avec le public et prestation des services*, 1992.
- *Règlement sur les langues officielles lors de nominations dans la fonction publique*, 1981.
- *Décret d'exclusion sur les langues officielles dans la fonction publique*, 1981.

Gouvernement du Canada.

- *Projet de loi C-25 : Loi modernisant le régime de l'emploi et des relations de travail dans la fonction publique*, 2003.
- *Loi sur l'emploi dans la fonction publique*, 1993.
- *Loi sur la réforme de la fonction publique*, 1992.
- *Loi sur les langues officielles*, 1988 [1969].
- *Résolution sur les langues officielles dans la fonction publique*, 1973.