

**Ministère des Affaires indiennes et du nord canadien
Services ministériels
Direction générale de l'évaluation et de la vérification interne**

Rédigé par :

**André Côté, Chef principal de l'évaluation
Guy Tousignant, Agent d'examen et de vérification**

avec l'assistance de :

Samson et Associés

Vérification des langues officielles

**Projet 97/06
Novembre 1998**

Table des matières

	Page
Sommaire	i
Contexte	i
Objectifs, étendue et méthodologie	i
Évaluation générale	ii
Section 1 - Introduction	1
Contexte	1
Objectifs	1
Approche et portée de la vérification	2
Section 2 - Observations et recommandations	3
La gestion du programme des langues officielles	3
Les obligations du ministère	8
Annexes	
Mandat	
Plan d'action	

Contexte

Trois textes de loi fondent le programme des langues officielles dans les institutions fédérales. La *Charte canadienne des droits et libertés* de 1982, la *Loi sur les langues officielles* et le *Règlement sur les langues officielles*. À l'échelle du gouvernement fédéral, les *Politiques et lignes directrices en matière de langues officielles* émises par le Conseil du Trésor établissent le cadre de gestion du programme et explicitent la législation en vigueur, tout en précisant le détail des obligations que doivent remplir les institutions fédérales. Au ministère, la politique sur les langues officielles énonce et explique les objectifs du service au public, de la langue de travail et de la participation équitable des deux groupes linguistiques. La mise en oeuvre de cette politique incombe au sous-ministre associé, aux sous-ministres adjoints et aux directeurs généraux régionaux. Les gestionnaires doivent, pour leur part, appuyer la haute direction dans la mise en oeuvre de la politique. Le Directeur général des ressources humaines est responsable de mettre au point et de réviser la politique, ainsi que de coordonner et d'évaluer sa mise en oeuvre.

Objectifs, étendue et méthodologie

La vérification des langues officielles découle du plan d'évaluation et de vérification interne du ministère pour l'année 1997-1998 tel qu'approuvé par le Comité ministériel de l'évaluation et de la vérification interne. Elle avait pour but d'examiner le fonctionnement des systèmes, des politiques, des procédures et des contrôles reliés aux objectifs du programme des langues officielles instauré par le ministère. Elle visait aussi à confirmer la conformité à la politique ministérielle et à celle du Conseil du Trésor.

La vérification a porté sur les systèmes, les politiques, les procédures et les mécanismes de contrôle mis en place en vue d'assurer la gestion du programme sur les langues officielles. Elle s'est déroulée principalement à l'Administration centrale. Une visite au bureau de la région du Québec et une vérification de certains aspects du service au public pour plusieurs bureaux régionaux ont également été effectuées. Enfin, un sondage a été réalisé auprès de certains employés de l'Administration centrale dans le but d'évaluer dans quelle mesure ils pouvaient utiliser l'une ou l'autre langue officielle dans l'exercice de leurs fonctions.

Évaluation générale

La vérification a constaté que, dans l'ensemble, le ministère répond aux principales exigences en matière de langues officielles. Toutefois, certaines mesures correctrices sont nécessaires afin d'assurer que le ministère remplit complètement ses obligations.

Le cadre de gestion du programme comporte quelques lacunes. Par exemple, la politique ministérielle sur les langues officielles ne tient pas compte des changements récents adoptés par le Conseil du Trésor. Les responsabilités à l'égard du programme des langues officielles sont partagées entre plusieurs personnes, et un certain nombre de gestionnaires ne connaissent pas bien la nature et l'étendue de leurs responsabilités. Des améliorations sont nécessaires afin de doter le ministère d'une structure adéquate pour assurer la dissémination d'informations pertinentes et pour effectuer le suivi du programme. La haute direction du Ministère ne reçoit présentement aucun bilan périodique de la situation des langues officielles.

Le Ministère ne s'acquitte pas complètement de ses obligations vis-à-vis des trois principales composantes des langues officielles. Dans certains bureaux régionaux, le ministère ne répond pas totalement à l'obligation de servir le public dans les deux langues officielles. En ce qui touche la langue de travail, des progrès tangibles ont été réalisés. Par exemple, on respecte davantage le fait que le français est la langue de travail de la région du Québec. Toutefois, à l'Administration centrale, le milieu de travail ne permet pas d'atteindre l'objectif de la politique voulant que les employés des deux groupes linguistiques puissent autant que possible utiliser leur langue première dans leurs activités professionnelles. En particulier, lorsque des membres des deux groupes linguistiques sont impliqués dans un contexte de supervision ou dans une réunion, la communication se déroule généralement en anglais. Les services personnels et centraux ont généralement une capacité bilingue adéquate mais n'offre pas toujours activement leurs services dans les deux langues. Pour ce qui est de la participation équitable, la représentation globale des deux groupes linguistiques est relativement stable. Environ 82% des employés sont anglophones et 18% sont francophones. Cependant, il existe des écarts importants dans la représentation des deux communautés linguistiques entre différentes catégories d'emploi.

Le rapport contient trois recommandations adressées au directeur général des ressources humaines. La première concerne la nécessité de mettre à jour le cadre de gestion du programme des langues officielles, la seconde suggère d'établir, conformément à la politique du Conseil du Trésor, un cadre d'analyse pour mesurer et rendre compte de la performance du ministère en regard de ses obligations. La troisième recommandation concerne le besoin de rappeler aux gestionnaires responsables leurs obligations à l'égard des langues officielles. En plus de ces recommandations, des lettres de gestion seront remises à certains gestionnaires en vue de porter à leur attention des lacunes qui devraient être corrigées.

Section 1 - Introduction

Contexte

Trois textes de loi fondent le programme des langues officielles dans les institutions fédérales. La *Charte canadienne des droits et libertés* de 1982 réaffirme l'égalité de statut des deux langues officielles. La *Loi sur les langues officielles*, entrée en vigueur en septembre 1988, établit les paramètres sous-tendant la prestation des services au public, le droit des employés de travailler dans la langue officielle de leur choix, et l'engagement du gouvernement à l'égard de la participation équitable des membres des deux collectivités de langues officielles. Le *Règlement sur les langues officielles* définit les circonstances dans lesquelles les institutions fédérales sont tenues d'offrir leurs services dans les deux langues officielles.

Les *Politiques et lignes directrices en matière de langues officielles* émises en 1993 par le Conseil du Trésor (CT), établissent le cadre de gestion du programme des langues officielles et explicitent la législation en vigueur, tout en précisant le détail des obligations que doivent remplir les institutions fédérales. Plus récemment, le CT a mis en place un nouveau régime d'imputabilité et de contrôle qui repose sur la production d'un bilan annuel remis au Secrétariat du Conseil du Trésor. Le Conseil a également demandé que chaque ministère identifie un centre de responsabilité de haut niveau imputable au sous-ministre et mette en place la nouvelle politique touchant le bilinguisme des membres de la haute direction (catégorie EX).

Au ministère, la politique sur les langues officielles énonce et explique les objectifs du service au public, de la langue de travail et de la participation équitable des deux groupes linguistiques. La mise en oeuvre de cette politique incombe au sous-ministre associé, aux sous-ministres adjoints et aux directeurs généraux régionaux. Les gestionnaires doivent, pour leur part, appuyer la haute direction dans la mise en oeuvre de la politique. Le Directeur général des ressources humaines est responsable de mettre au point et de réviser la politique, ainsi que de coordonner et d'évaluer sa mise en oeuvre.

Objectifs

La vérification avait pour but d'examiner le fonctionnement des systèmes, des politiques, des procédures et des contrôles reliés aux objectifs du programme des langues officielles instauré par le ministère. Elle visait aussi à confirmer la conformité à la politique ministérielle et à celle du Conseil du Trésor.

Approche et portée de la vérification

La vérification des langues officielles découle du plan d'évaluation et de vérification interne du ministère pour l'année 1997-1998 tel qu'approuvé par le Comité ministériel de l'évaluation et de la vérification interne.

La phase de planification de la vérification s'est déroulée au cours de l'automne 1997. La phase d'examen, qui s'est déroulée au cours des mois de février à avril 1998, a englobé la vérification des systèmes, des politiques, des procédures et des mécanismes de contrôle mis en place en vue d'assurer la gestion du programme des langues officielles. Elle s'est déroulée principalement à l'Administration centrale. Une visite au bureau de la région du Québec et une vérification de certains aspects du service au public pour plusieurs bureaux régionaux ont également été effectuées. Enfin, un sondage a été réalisé auprès de certains employés de l'Administration centrale dans le but d'évaluer dans quelle mesure ils pouvaient utiliser l'une ou l'autre langue officielle dans l'exercice de leurs fonctions.

Pour chaque composante vérifiée, les principales observations ont été présentées aux intervenants contactés afin de recueillir leurs commentaires. Ces commentaires ont été pris en compte dans la rédaction des conclusions contenues dans ce rapport.

Section 2 - Observations et recommandations

La gestion du programme des langues officielles

Constatation # 1 : La gestion du programme des langues officielles comporte quelques lacunes

À l'intérieur du cadre de responsabilisation du Conseil du Trésor, le ministère a le choix des moyens et dispose d'une grande souplesse pour s'acquitter de ses obligations et mettre en oeuvre son programme de langues officielles. La gestion du programme fixe les paramètres essentiels de la mise en oeuvre du programme.

Pour gérer le programme, le ministère doit avoir en place une politique interne et des procédures conformes à ses obligations en matière de langues officielles. Il doit également démontrer l'engagement de la direction envers le programme et l'imputabilité des principaux intervenants, y compris celle des gestionnaires qui ont la responsabilité, entre autres, de s'assurer que les employés connaissent leurs droits et leurs obligations en matière de langues officielles, et de rendre compte de la mise en oeuvre du programme. Le ministère doit établir un centre de responsabilité principal pour informer et conseiller la haute direction sur toute question pertinente touchant les langues officielles et assurer le suivi et le contrôle du programme. Enfin, le ministère doit avoir un cadre d'analyse efficace afin de faire le suivi de sa performance et en faire rapport.

La vérification a constaté l'existence de quelques lacunes au niveau de la gestion du programme. Ces lacunes ont été observées en ce qui a trait à la politique du ministère sur les langues officielles, à l'engagement de la haute direction à l'égard du programme, spécialement en ce qui concerne la responsabilité des gestionnaires, au rôle du centre de responsabilité principal et au suivi du programme.

La politique sur les langues officielles

Le ministère possède une politique sur les langues officielles qui couvre les principaux éléments du programme. La dernière mise à jour de la politique date de juin 1995. Cette politique définit les rôles et responsabilités des principaux intervenants dans les langues officielles tels que le sous-ministre associé, les sous-ministres adjoints, les directeurs généraux régionaux, les gestionnaires et le Directeur général des ressources humaines. Toutefois, la politique contient des ambiguïtés.

La politique du ministère ne reflète pas le rôle du nouveau "champion" des langues officielles. En mars 1998, le Secrétariat du Conseil du Trésor a annoncé que toutes les institutions fédérales devaient identifier un centre de responsabilité de haut niveau se rapportant au Sous-ministre pour les questions de langues officielles. L'objectif de cette initiative est d'accroître l'importance accordée aux langues officielles à l'intérieur des institutions fédérales. Le sous-ministre a assigné cette fonction au sous-ministre adjoint des services ministériels. À la date de ce rapport, le rôle

exact et les moyens disponibles n'avaient pas été clairement établis, ni non plus la complémentarité de cette nouvelle fonction avec les responsabilités attribuées à d'autres unités, particulièrement la DGRH.

La politique ministérielle sur les langues officielles ne définit pas clairement les obligations du ministère en ce qui concerne le service au public offert dans les bureaux situés à l'ouest de Winnipeg et au nord du 60e parallèle. La politique stipule que tous les bureaux régionaux sont des "bureaux bilingues", c'est-à-dire que ces bureaux doivent "*assurer les communications avec le public et la prestation des services dans les deux langues officielles*". De plus, elle précise que "*chaque bureau bilingue doit faire en sorte que l'employé unilingue qui est en contact avec le public puisse référer la clientèle de l'autre langue officielle à un collègue qui peut la servir dans la langue officielle de son choix.*" À cet effet, tous les bureaux régionaux, y compris ceux situés à l'ouest de Winnipeg et au nord du 60e parallèle (à l'exception de celui d'Edmonton) ont confirmé la désignation formelle d'au moins un employé qui peut offrir les services dans la langue minoritaire. Toutefois, la politique introduit aussi la possibilité qu'une ligne sans frais à l'Administration centrale soit mise à la disposition des francophones qui désirent communiquer avec les bureaux régionaux de Regina, Edmonton, Vancouver, Yellowknife et Whitehorse. Elle ne précise pas ce qu'il advient des autres dimensions des obligations linguistiques de ces bureaux. Cette dérogation crée une situation ambiguë. Elle implique que même si tous les bureaux régionaux ont le même statut "bilingue", certains d'entre eux ne sont pas tenus d'offrir le même niveau de services que les autres. La vérification n'a pas été en mesure d'établir dans quel contexte ni pourquoi l'obligation de pouvoir servir le public en français dans ces bureaux avait été modifiée. Parmi les raisons avancées, on retrouve le fait que dans ces régions le ministère dessert essentiellement une clientèle restreinte, majoritairement anglophone, et que, conséquemment, il existe une faible demande de service de la part du public en général. Cependant, ces raisons ne concordent pas avec les obligations définies par le Conseil du Trésor.

Engagement de la direction

En vertu de la politique du MAINC sur les langues officielles, tous les gestionnaires doivent appuyer la haute direction dans la mise en oeuvre de la politique. Ils doivent aussi veiller à ce que leurs employés soient renseignés, appliquent la politique et s'efforcent d'atteindre ses objectifs.

La vérification a noté plusieurs signes positifs de l'engagement de la haute direction envers les objectifs de la loi sur les langues officielles et de la politique interne. Par exemple, des lettres de rappel ont été envoyées à tous les employés concernant la nécessité de communiquer en français avec la Région de Québec. Il est à signaler également que les communications écrites avec l'ensemble des employés émanant du groupe de la direction sont toujours bilingues et que les employés peuvent généralement utiliser la langue de leur choix dans les rencontres à l'échelle du ministère et des secteurs.

Prise dans son ensemble, toutefois, la haute direction du ministère n'est pas en mesure de fonctionner dans les deux langues officielles. En mars 1998, 10 ans après l'annonce de la politique gouvernementale à l'effet que tous les membres de la gestion des institutions fédérales devraient

être bilingues, 39% des membres du groupe de la direction du ministère avaient atteint la norme de bilinguisme requise, l'une des plus faibles proportions de la fonction publique fédérale. À cette date, 23% des gestionnaires avaient reçu une exemption les dispensant de devenir bilingues, tandis que 26% suivaient une formation linguistique. En revanche, 12% des gestionnaires n'avaient toujours pas de plan de formation. Le Conseil du Trésor a établi à partir de mai 1998 un nouvel objectif et de nouvelles règles concernant la catégorie de la gestion. Le ministère poursuit ses efforts en vue d'atteindre cet objectif à l'intérieur du nouveau délai de cinq ans.

Plusieurs gestionnaires à différents niveaux ne connaissent pas suffisamment leurs responsabilités pour poser les gestes nécessaires pour s'en acquitter. Les réponses des gestionnaires interrogés au cours de la vérification reflétaient un manque de connaissances générales en regard de la Loi sur les langues officielles, et parfois même un manque de connaissances des éléments particuliers de la politique dont ils ont la responsabilité. Par exemple, plusieurs gestionnaires ignoraient l'obligation de tenir compte de la dimension linguistique lors de l'attribution de contrats à des firmes appelées à travailler à l'Administration centrale, une région bilingue. Certains gestionnaires ont attribué cette situation au fait que leur attention était retenue par des priorités autre que celles du programme des langues officielles. À cet égard, nous avons aussi noté que la performance vis-à-vis du programme des langues officielles ne fait pas partie de l'évaluation des gestionnaires, bien qu'ils soient les premiers responsables de sa mise en oeuvre. Il est dès lors compréhensible qu'ils mettent l'accent sur les dimensions sur lesquelles ils sont évalués plutôt que sur celles qui ne le sont pas et qui, de fait, leur apparaissent moins importantes.

Responsabilités de la Direction générale des ressources humaines

En vertu de la politique du ministère, le sous-ministre associé, les sous-ministres adjoints et les directeurs généraux régionaux sont responsables de la mise en oeuvre de la politique. De plus, le directeur général des ressources humaines est chargé de mettre au point et de revoir la politique, et de coordonner et évaluer la mise en oeuvre de celle-ci. Dans ce contexte, il est difficile de trouver une réponse claire à la question de savoir qui a l'autorité définitive sur le programme des langues officielles.

Depuis plusieurs années, certains aspects des langues officielles ont été intégrés aux responsabilités du Directeur général des ressources humaines. Toutefois, plusieurs de ces responsabilités consistent à diffuser des informations et à fournir des avis ponctuels aux gestionnaires. Ainsi, la DGRH conseille les gestionnaires à propos de la dimension linguistique de certaines de leurs activités liées aux ressources humaines, comme la classification et la dotation. Elle veille aussi à l'administration des tests et à la formation linguistique.

La responsabilité de revoir la politique des langues officielles du ministère, ainsi que de coordonner et d'évaluer sa mise en oeuvre et son contrôle sont principalement remplies par une seule personne: le chef de la Division des langues officielles (qui relève de la Direction de la planification des ressources humaines). Pour l'appuyer dans certains aspects de son rôle, cette personne peut faire appel à un réseau informel composé d'agents de personnel dans les régions, dont les responsabilités de conseiller auprès des gestionnaires en matière de gestion des ressources

humaines incluent les langues officielles. Cependant, un tel réseau n'existe pas à l'Administration centrale car les secteurs n'ont aucune personne attitrée aux langues officielles. L'Administration centrale étant la seule région bilingue au point de vue de la langue de travail, la tâche de disséminer de l'information relative à l'application de politique des langues officielles y est plus importante qu'ailleurs.

Considérant le partage des responsabilités à l'égard du programme des langues officielles, et le fait que les connaissances des gestionnaires en cette matière laissent à désirer, il n'est pas certain que le ministère possède la structure nécessaire pour assurer la dissémination d'informations pertinentes et pour effectuer un suivi adéquat du programme.

Suivi du programme et obligation de rendre compte

Tel qu'indiqué plus haut, l'efficacité concrète du programme des langues officielles repose en grande partie sur les gestionnaires. Dans ce contexte, pour pouvoir suivre la situation du programme, la DGRH doit posséder des données fiables et à jour de la situation linguistique au ministère et procéder à un suivi périodique de cette situation en vue de s'assurer que, dans son ensemble, le ministère remplit et rend compte de ses engagements et de ses obligations.

La vérification a constaté que plusieurs données statistiques de base sont maintenues par la DGRH. Le système *People Soft* contient des données sur le profil linguistique des postes et sur la langue officielle de choix des employés. Il existe aussi des statistiques sur la proportion des superviseurs qui remplissent les exigences linguistiques de leur poste. Toutefois, la DGRH procède à très peu d'analyse de ces informations. Par exemple, bien que les données soient disponibles, la représentation équitable des deux groupes linguistique n'est pas systématiquement suivie.

Depuis deux ans, en vertu du nouveau régime de responsabilité, le ministère produit un bilan annuel au Conseil du Trésor. Ce bilan repose sur une grille d'analyse des résultats attendus que chaque ministère doit appliquer à sa situation. Le bilan permet au Conseil du Trésor de suivre la situation des ministères et de produire pour le Parlement un rapport annuel sur les langues officielles. Au ministère, la vérification a noté l'absence d'un cadre d'analyse complet pour produire ce rapport. Plusieurs dimensions de la grille d'analyse ne sont pas adéquatement couvertes. L'information est recueillie auprès de diverses sources et certaines de ces informations ne concordent pas avec les conclusions de la présente vérification. Par exemple, comme nous l'avons noté plus haut, la situation linguistique des bureaux régionaux, et les services bilingues qui y sont effectivement disponibles, est loin d'être aussi claire que l'énoncé contenu dans le dernier bilan. Autre exemple, le bilan pour 1997-1998 en ce qui concerne l'état de la langue de travail à l'Administration centrale, n'aborde que la question des EX. La réalité est beaucoup plus complexe, comme l'indique la section suivante. De plus, les mesures correctrices se limitent à des énoncés plutôt imprécis sans spécifier qui en aura la responsabilité. Ainsi, le plan d'action soumis en 1996-1997 indique qu'un rapport annuel concernant la situation des communications entre l'Administration centrale et la région du Québec sera produit en octobre 1997. Cependant, la responsabilité de produire le rapport n'est pas définie, ni quels en seront les éléments spécifiques,

pas plus que des secteurs qui sont en cause. De fait, tout indique que ce rapport n'a pas été produit. Toutefois, la vérification a noté que le Conseil du Trésor a approuvé les deux bilans soumis.

La vérification a aussi constaté que la haute direction ne reçoit aucun bilan périodique de la situation des langues officielles. Le rapport annuel de la DGRH contient des données et des analyses de la position du ministère en ce qui concerne l'équité en matière d'emploi, mais il ne renferme aucune information sur les langues officielles. Il faut reconnaître que la politique ministérielle ne prévoit pas un tel suivi ni qui en serait responsable. En pratique, toutefois, la DGRH effectue un suivi minimal en vue de produire le bilan annuel pour le Conseil du Trésor.

À notre avis, tel que mis en oeuvre, ce bilan ne peut servir d'outil de gestion ministériel, notamment parce qu'il ne contient pas assez d'information sur la situation réelle, les indicateurs de performance ou sur les correctifs à apporter.

Le ministère a entrepris plusieurs changements au cours des dernières années, et d'importantes initiatives sont en cours. Par exemple, le réaménagement des effectifs, l'initiative sur l'ajustement des ressources fondé sur nos priorités (ARFP) et diverses réorganisations ont potentiellement des impacts sur les langues officielles. Dans certains cas, ces impacts ne sont ni explorés ni suivis. En tant qu'institution fédérale, le ministère a des obligations vis-à-vis des langues officielles et il doit s'assurer qu'il prend les mesures nécessaires pour les remplir. En l'absence de mécanismes de suivi adéquat, le ministère ne connaît pas l'état de ses obligations à l'égard de certains services au public ou de la langue de travail.

Recommandations

1. Le Directeur général des ressources humaines devrait mettre à jour le cadre de gestion du programme des langues officielles. En particulier, le cadre devrait couvrir :
 - la politique ministérielle sur les langues officielles;
 - le rôle du "champion" des langues officielles; et
 - le rôle de la Direction générale des ressources humaines en ce qui a trait à la gestion et au suivi du programme.
2. Le Directeur général des ressources humaines devrait, conformément à la politique du Conseil du Trésor, établir un cadre d'analyse couvrant tous les éléments pertinents du programme des langues officielles et utiliser ce cadre pour mesurer et rendre compte de la performance du ministère à l'égard de ses obligations.

Les obligations du ministère

Constatation # 2 : Le ministère ne s’acquitte pas entièrement de ses obligations vis-à-vis les trois principales composantes des langues officielles

La loi sur les langues officielles tout comme la politique du ministère, comporte trois grands groupes d’obligations en ce qui a trait aux langues officielles : le service au public, la langue de travail et la participation équitable. Le ministère doit mettre en place des moyens efficaces en vue de remplir concrètement ces obligations.

La vérification a constaté que le ministère ne s’acquitte pas entièrement de ses obligations. Bien que des améliorations aient été notées dans certains domaines, des habitudes prises à travers les années empêchent parfois de progresser davantage.

Le service au public

La politique ministérielle stipule que tous les bureaux régionaux sont des “bureaux bilingues” et que *“le MAINC s’engage à respecter le droit du public à communiquer avec ses bureaux bilingues et d’en recevoir des services dans la langue officielle de son choix (...).”* Comme nous l’avons mentionné précédemment, la politique précise aussi que dans certains bureaux bilingues ces services peuvent être fournis aux francophones par une ligne téléphonique sans frais.

La vérification a porté sur la ligne téléphonique sans frais, sur la capacité des bureaux bilingues de servir le public dans les deux langues officielles, y compris lors de transactions de nature commerciale, et sur la conformité du site Internet du ministère aux exigences en matière de langues officielles contenues dans le “Guide d’Internet du gouvernement du Canada”. La vérification a constaté que le ministère ne répond pas entièrement à l’obligation d’offrir un service de qualité égale aux communautés de langues officielles.

Administration centrale

À l’Administration centrale, on respecte généralement les normes de bilinguisme concernant l’affichage, les panneaux de signalisation et la réception dans les aires d’accueil. Les services de la bibliothèque ainsi que du centre de documentation du ministère répondent adéquatement aux exigences applicables. Les seules déficiences mineures observées se situent au Centre de rencontre Kumik où il existe une certaine faiblesse en ce qui a trait à l’affichage et de la documentation disponible en français. La vérification du site Internet du ministère a permis de constater que celui-ci est conforme aux exigences en matière de langues officielles.

Lors de la passation de marché, les documents d’appels d’offres destinés au public, émis par l’Administration centrale, ainsi que la documentation pertinente sont généralement disponibles dans les deux langues officielles. Cependant le ministère n’offre pas spontanément ses services dans les deux langues et ne demande pas la préférence linguistique du contractant pour la

rédaction du contrat et de la correspondance administrative afférente. La langue utilisée est celle choisie par le personnel du ministère plutôt que celle de la firme qui sollicite ou qui obtient un contrat, ce qui est l'envers du principe d'offre active.

Bureaux régionaux

Les bureaux régionaux de Amherst, Québec, Toronto et Winnipeg ont l'obligation d'offrir leurs services dans les deux langues officielles. La vérification a porté principalement sur l'offre de services au téléphone. Nous avons constaté que la région du Québec se conforme à toutes les exigences. Toutefois, les trois autres régions n'offraient pas activement le service en français lorsque nous les avons contactées. Cependant toutes ont été en mesure de transférer l'appel à une personne pouvant offrir en français et de façon satisfaisante le service demandé.

La vérification téléphonique des "bureaux bilingues" situés à l'ouest de Winnipeg, desservis par une ligne sans frais (1-800) a permis de constater que ce service est déficient. Ces appels sont acheminés à une boîte vocale située au kiosque d'information de l'Administration centrale. Lors de la vérification, il a fallu jusqu'à quatre heures avant que l'on retourne un appel. En outre, le kiosque est en opération selon les heures normales de bureau de l'heure de l'est. Compte tenu du décalage horaire avec les régions desservies, le service n'est pas toujours disponible le jour même de l'appel. Avec ce système, le ministère n'offre pas au public un service de qualité équivalente dans les deux langues officielles dans tous les "bureaux bilingues". Cette situation devrait être clarifiée.

La langue de travail

En vertu de la politique ministérielle sur les langues officielles, toutes les régions, sauf l'Administration centrale, sont unilingues en matière de langue de travail. Le français est la langue de travail dans la région du Québec et l'anglais dans toutes les autres régions. En tant que région bilingue, l'Administration centrale a des obligations spécifiques. De façon générale, le milieu de travail doit être propice à l'utilisation des deux langues officielles, tout en permettant à chaque employé d'utiliser l'une ou l'autre langue sous réserve de servir le public ou d'autres employés dans la langue de leur choix.

La vérification a porté principalement sur les obligations spécifiques à l'Administration centrale. En particulier, elle visait à s'assurer que les communications écrites et orales émanant de l'Administration centrale respectent la langue de travail des bureaux régionaux; que les réunions se déroulent dans les deux langues lorsque des employés des deux groupes linguistiques y participent; que les employés sont supervisés dans la langue de leur choix; que la haute direction est en mesure de fonctionner dans les deux langues; que les employés ont accès aux services personnels et centraux dans les deux langues (y compris les services dont la prestation est assurée par les tiers); que les outils de travail courant et généralisés produit par le ministère ou pour son propre compte sont dans les deux langues; que les cours de formation et de perfectionnement sont offerts dans la langue du choix de l'employé; et que les employés sont satisfaits de l'usage des deux langues officielles au travail.

La vérification a permis de constater que des progrès tangibles ont été réalisés à l'Administration centrale en matière de langue de travail. Toutefois, le milieu de travail ne permet pas d'atteindre l'objectif de la politique voulant que les employés des deux groupes linguistiques puissent autant que possible utiliser la langue de leur choix dans leurs activités professionnelles. Plusieurs employés francophones estiment être peu encouragés à utiliser leur langue, considérant que l'anglais est le plus souvent la langue effective de travail.

Communication et supervision

La haute direction remplit son engagement de communiquer avec les employés dans les deux langues officielles. À cet effet, toutes les communications écrites d'intérêt général destinées à l'ensemble des employés émises à l'Administration centrale par la haute direction sont dans un format bilingue et donc conforme aux exigences de la politique linguistique. Cependant, comme nous l'avons indiqué plus haut, le faible taux de bilinguisme parmi les membres du groupe de la direction exerce une influence négative sur la capacité de la direction, et de l'Administration centrale dans son ensemble, de fonctionner efficacement dans les deux langues officielles et constitue un obstacle à l'instauration d'un climat propice à l'utilisation des deux langues.

Cette situation se répercute aussi à l'intérieur des différentes unités de travail. Selon un sondage que nous avons effectué auprès de trente employés, près de la moitié des répondants francophones ayant un superviseur anglophone ont indiqué qu'ils sont rarement supervisés dans leur langue. Pourtant, selon les données du système *People Soft*, 89% des superviseurs bilingues répondent adéquatement au profil linguistique de leur poste.

La situation des communications entre l'Administration centrale et la région du Québec s'est améliorée. Selon les personnes interrogées dans la région, il arrive moins souvent, bien qu'il y ait toujours des exemples de non-conformité, que les communications écrites avec la région ne respecte pas la langue de travail de cette région. À cet égard, il est à souligner qu'une partie de cette amélioration est attribuable aux actions et aux rappels de haute direction demandant aux employés de l'Administration centrale de respecter la langue de travail de la région. Toutefois, la situation des communications verbales, principalement lors de réunions ou d'appels-conférences nationaux, laisse encore à désirer.

L'un des points faibles en ce qui concerne la communication porte sur la tenu de conférences et de réunions. Bien que peu de plaintes formelles soient reçues concernant l'application de la politique des langues officielles, cette dimension de la politique est celle qui est l'objet de la plupart des plaintes ou des demandes d'information. Plusieurs réunions ou conférences se déroulent uniquement en anglais. Cette situation ne répond pas à l'exigence voulant que lorsque des employés des deux groupes linguistiques sont présents, les participants aux réunions ont le droit d'utiliser la langue de leur choix. Toutefois, au nom de l'efficacité ou dans le but de s'assurer qu'ils seront compris, les employés francophones renoncent souvent à utiliser leur langue et choisissent de s'exprimer en anglais puisque cette langue apparaît comme la langue commune des personnes présentes. Il existe diverses manières de respecter leur droit, comme d'assurer que la personne qui préside la réunion soit bilingue et que la documentation pertinente le soit également.

Mais, quelle que soit la manière adoptée, la création d'un environnement propice à l'usage des deux langues est indispensable.

Les services personnels et centraux, et les outils de travail

Lorsqu'une unité de travail est responsable de fournir des services personnalisés, les exigences linguistiques ne s'appliquent pas à chaque personne mais à l'unité de travail dans son ensemble. Chaque unité doit affecter son personnel de manière à pouvoir répondre à la préférence linguistique des clients. La vérification a constaté que les différents services centraux ainsi que les services personnels du ministère possèdent les outils de base pour répondre aux exigences de la politique sur les langues officielles. Ces unités de travail sont en mesure d'offrir leurs services aux employés dans la langue de leur choix. De plus, les outils de travail tels que les documents de politiques, manuels de procédures (en version papier ou électronique), les claviers d'ordinateurs, les logiciels et les systèmes informatiques sont généralement accessibles dans les deux langues.

L'une des difficultés constatées est que les services ne sont pas toujours activement "offerts" dans les deux langues. Par exemple, bien que les logiciels soient disponibles dans les deux langues, les employés ne sont pas spontanément informés qu'ils ont le choix de la langue. Le résultat est que les employés francophones doivent demander à recevoir ces logiciels en français. Cette façon de procéder contribue au fait que la plupart des logiciels installés au ministère sont en anglais. Cela se répercute aussi sur les cours de formation en informatique qui même lorsqu'ils sont donnés en français utilisent les logiciels anglais. Les employés qui utilisent les logiciels français doivent faire une demande spéciale pour obtenir un cours avec logiciel français.

Les cours de formation sont aussi accessibles aux employés dans la langue de leur choix. Cependant il faut mettre en perspective qu'il peut se produire des situations où la demande est relativement faible dans l'une des deux langues et que, conséquemment, l'emphase est mise sur les services ayant une demande plus élevée de la part du groupe linguistique majoritaire.

Les services informatiques ont une capacité bilingue. Cependant la vérification a permis de constater que ces services ne sont pas toujours activement offerts en français. Cette lacune est attribuable au manque d'offre active lors de l'installation de logiciels, noté plus haut, ainsi qu'au service de dépannage qui ne demande pas à l'usager de spécifier sa préférence linguistique relativement aux services demandés. D'autre part, les services informatiques s'assurent lors du développement et de la mise en oeuvre de programmes informatiques que ceux-ci répondent aux normes de bilinguisme. Mais il peut arriver que les propriétaires de ces systèmes n'utilisent pas les capacités bilingues. À titre d'exemple, la "table des gestionnaires" maintenues par la Direction générale des finances, qui contient la liste de tous les centres de responsabilité n'est disponible qu'en version anglaise. Il en résulte que les données apparaissant dans certains rapports ne peuvent être dans un format bilingue.

Nous avons observé lors de l'examen de contrats rédigés à l'Administration centrale, que le ministère ne vérifie pas si les tiers qu'il engage devraient avoir la capacité de fournir leurs services dans les deux langues officielles. Parmi les 20 dossiers vérifiés, un seul contenait une clause

spécifiant l'obligation pour le contractant de fournir ses services dans les deux langues officielles. Il arrive parfois que des consultants embauchés par l'Administration centrale ne soit pas en mesure de fournir leurs services en français dans la région du Québec. En outre, nous avons constaté un manque de connaissance à ce sujet de la part des gestionnaires en général et, étonnamment, du personnel de la section de l'administration des contrats. L'un de leurs outils de travail, "*Checklist of Contract Documentation Requirement*" (qui incidemment n'existe pas en version française) ne demande pas de vérifier si la firme embauchée est en mesure d'offrir ses services dans la langue d'une région ou dans les deux langues selon le cas.

La participation équitable

Selon la politique ministérielle, la notion de participation équitable vise à assurer que les personnes d'expression française et d'expression anglaise ont des chances égales d'emploi ou d'avancement et que les effectifs du ministère tendent à refléter la présence des deux collectivités de langue officielle, compte tenu de son mandat et de l'emplacement de ses bureaux.

Pour arriver à ce résultat, le ministère doit s'assurer que la participation des deux collectivités linguistiques se reflète dans toutes les catégories d'emploi, les groupes professionnels et les niveaux hiérarchiques; surveiller la composition linguistique de ses effectifs et, le cas échéant, instaurer des mesures requises pour atteindre un équilibre linguistique jugé satisfaisant; faire en sorte que les gestionnaires prennent les moyens nécessaires pour attirer des candidats des deux collectivités sans aucune pratique discriminatoire ou entrave, et que tous les candidats puissent utiliser la langue officielle de leur choix lors du processus d'embauche.

La représentation globale des deux groupes linguistiques est relativement stable. Environ 82% des employés sont anglophones et 18% sont francophones. Cette proportion ne reflète pas le poids relatif des deux groupes au Canada mais elle est tenue pour acceptable par le ministère et par le Conseil du Trésor. Elle s'explique principalement par le fait que la clientèle cible du ministère est composé à 90% d'anglophones, par la localisation des bureaux régionaux et par l'effort particulier pour embaucher des autochtones. (Le Conseil du Trésor considère cependant que le ministère se doit d'être vigilant et de surveiller le taux de représentation des francophones afin qu'il ne diminue pas).

Toutefois, la vérification a constaté qu'il existe des écarts importants dans la représentation des deux communautés linguistiques entre différentes catégories d'emploi. Ainsi, les données relatives à l'Administration centrale montre que la représentation des francophones est de beaucoup supérieure dans la catégorie de soutien administratif (57% de ces emplois sont occupés par des francophones), qu'elle ne l'est dans les catégories de direction (18%), scientifique (18%) et technique (20%). Lorsque les données sont étendues à l'ensemble du ministère, la proportion de francophones dans certaines catégories d'emplois peut diminuer jusqu'à 9 %. Cependant, comme la composition linguistique des effectifs n'est pas systématiquement suivie en détail, rien n'assure que le profil actuel reflète le niveau de représentation équitable visé par le ministère.

Le ministère répond adéquatement à ses obligations en matière de dotation des postes.

L'affichage des postes et la composition des comités de sélection permettent aux candidats d'utiliser l'une ou l'autre des deux langues officielles lors du processus de sélection et d'embauche. À cet égard, le *Guide de dotation du gestionnaire*, produit par la DGRH, énumère tous les renseignements pertinents ainsi que les exigences applicables à la dotation d'un poste. Toutefois, la vérification a constaté que la détermination des exigences linguistiques de chaque poste, qui précède la dotation, souffre d'un certain manque de rigueur.

Les gestionnaires ont la responsabilité d'attirer des candidats des deux collectivités linguistiques. Ils sont aussi responsables de l'identification du profil linguistique des postes de leur unité. Ce profil doit refléter les responsabilités d'ordre opérationnel, comme le service au public ou les services personnels et centraux, et la capacité linguistique de l'unité de travail dans son ensemble. En pratique, l'approbation du profil linguistique repose souvent sur un échange plus ou moins formel d'information entre les gestionnaires et les agents des ressources humaines. L'examen d'un échantillon de dossiers de classification a démontré qu'il existe peu de documentation sur la manière dont chaque profil est établi. Ceci va à l'encontre de la politique du Conseil du Trésor qui demande aux gestionnaires d'être "*en mesure, documents à l'appui, de prouver que leurs décisions sont objectives.*" En l'absence de documentation, il est difficile d'établir sur quelles bases reposent les décisions concernant l'identification ou la révision du profil linguistique d'un poste ou comment les critères applicables sont interprétés. De plus, il n'y a pas d'assurance que les profils linguistiques sont modifiés uniquement en fonction de la nature du travail, sans qu'entre en ligne de compte la capacité linguistique d'un candidat potentiel ou d'un groupe de candidats.

Recommandation

3. Le Directeur général des ressources humaines devrait rappeler aux gestionnaires leurs obligations linguistiques, particulièrement en ce qui concerne la tenue de réunion, l'application du principe de l'offre active et l'établissement des profils linguistiques des postes. Ces rappels devraient se faire périodiquement et selon les besoins constatés.

Mandat

Mandat

Vérification de la conformité à la loi sur les langues officielles

Contexte : L'approche canadienne en matière de législation des langues officielles est fondée sur le principe du bilinguisme institutionnel. Trois textes constituent le fondement du programme des langues officielles dans les institutions fédérales. La *Charte canadienne des droits et libertés* de 1982 affirme l'égalité de statut des deux langues officielles en garantissant des droits et privilèges égaux quant à leur usage dans toutes les institutions fédérales. *La Loi sur les langues officielles*, entrée en vigueur en septembre 1988, donne effet aux garanties de la Charte. Elle établit également les paramètres sous-tendant la prestation de services au public dans l'une ou l'autre langue officielle, le droit des employés de travailler dans la langue officielle de leur choix et l'engagement du gouvernement à l'égard de la participation équitable des membres des deux collectivités au sein des institutions fédérales. *Le Règlement sur les langues officielles*, adopté en décembre 1991, définit les circonstances précises dans lesquelles les institutions fédérales sont tenues d'offrir leurs services au public dans les deux langues officielles.

Les Politiques et lignes directrices en matière de langues officielles, émises par le Conseil du Trésor en juin 1993, établissent le cadre de gestion du programme des langues officielles et explicitent la législation en précisant le détail des obligations des institutions.

En conformité aux lois et aux politiques du Conseil du Trésor, le MAINC a développé et instauré une politique sur les langues officielles. Le sous-ministre associé, les sous-ministres adjoints et les directeurs généraux régionaux sont responsables de mettre en oeuvre cette politique. Le Directeur général des ressources humaines est chargé de développer et de réviser la politique, de coordonner et d'évaluer sa mise en oeuvre et son contrôle. Le chef de la Division des langues officielles en assure l'application.

Depuis mars 1997, le Conseil du Trésor, a mis en place un nouveau régime d'imputabilité et de contrôle qui repose sur la production d'un bilan annuel remis au Secrétaire. Ce bilan doit couvrir la situation des langues officielles dans chacune de ses trois composantes principales: le service au public, la langue de travail et la participation équitable des deux groupes linguistiques. Le bilan décrit les initiatives et les succès de l'organisme ainsi que les points à améliorer. Le cas échéant, l'administrateur général doit fournir un plan d'action qui spécifie les résultats attendus, les échéances et les indicateurs de rendement.

Besoins : En vertu du nouveau régime de responsabilisation en matière de langues officielles, le ministère a soumis son premier bilan annuel en juin 1997. Ce bilan fait état de quelques faiblesses et un plan d'action a été mis en place pour les corriger.

Suite à l'introduction de ce nouveau régime, et son caractère public, il est important que le ministère ait en place des politiques et des procédés adéquats pour assurer la gestion du programme des langues officielles et respecter ses obligations à cet égard.

C'est dans cette optique que la Direction générale de l'évaluation et de la vérification interne effectuera ce projet de vérification. Ce projet a été approuvé dans le cadre du plan de la DGÉVI pour 1997-1998.

Objectif : Ce projet de vérification a comme objectif de fournir une assurance à la haute gestion à l'effet que le ministère a mis en place les politiques et procédures nécessaires au programme des langues officielles et qu'il remplit ses obligations en vertu de la Loi sur les langues officielles et des directives du Conseil du Trésor.

Étendue : La vérification s'étendra aux systèmes, politiques, procédures et contrôles en place en vue d'assurer la gestion du programme des langues officielles. Elle couvrira les régions du Québec, de l'Ontario (district de Sudbury) ainsi que l'Administration centrale.

Questions : Pour guider le travail de vérification, le projet sera axé sur les questions suivantes:

- Quelles sont les obligations légales et les engagements du MAINC en matière des langues officielles ?
- Le MAINC a-t-il mis en place des procédés de gestion adéquats pour remplir ses obligations et ses engagements ?
- Existe-il des obstacles qui compromettent la réalisation des obligations et des engagements du MAINC ?
- Quelles améliorations pourraient-on apporter à la situation du MAINC à l'égard des langues officielles ?

Approche : La méthodologie utilisée s'inspirera du guide de vérification publié par le Conseil du Trésor. On entrevoit une vérification des opérations ainsi qu'une évaluation de la compréhension que les gestionnaires ont de leur rôle et de leurs responsabilités en matière de langues officielles. Le projet sera réalisé en trois phases distinctes:

- ***Planification*** : Examen des politiques et des procédures en place et entrevues avec les gestionnaires en vue de cibler les secteurs d'importance pour la vérification. Développement des procédés de vérification appropriés.
- ***Examen*** : Mise en oeuvre des procédés de vérification.
- ***Rapport*** : Analyse des résultats et rédaction d'un rapport contenant les observations de la vérification et, au besoin, des recommandations en vue de corriger les faiblesses ou renforcer les politiques et les procédures en place.

Les travaux de vérification seront effectués principalement par une firme externe, notamment pour assurer l'objectivité et l'indépendance requise. La direction et la gestion du projet seront assurées par la Direction générale de l'évaluation et de la vérification interne.

Calendrier : La phase de planification débutera en novembre 1997. Un rapport préliminaire devrait être disponible en mai 1998.

Ressources : Un budget de \$40,000 a été établi pour la réalisation de ce projet.

Approuvé par :

Brent DiBartolo
Sous-ministre adjoint
Services ministériels
Le 3 octobre 1997

Plan d'action

PROJECT TITLE / TITRE DU PROJET
 REGION OR BRANCH / RÉGION OU SECTEUR

: Vérification des langues officielles
 : Services Ministériels, Ressources Humaines

(1) RECOMMENDATIONS / RECOMMANDATIONS	(2) REPORT / RAPPORT PAGE NO.	(3) ACTION PLAN / PLAN D'ACTION (If space provided is insufficient please continue on blank sheet. / Si vous manquez d'espace, veuillez continuer sur une page blanche.)	(4) RESPONSIBLE MANAGER / GESTIONNAIRE RESPONSABLE (TITLE / TITRE)	(5) PLANNED COMPLETION DATE / DATE PRÉVUE DE MISE EN OEUVRE
<p>1. Le Directeur général des ressources humaines devrait mettre à jour le cadre de gestion du programme des langues officielles. En particulier, le cadre devrait couvrir :</p> <ul style="list-style-type: none"> • la politique ministérielle sur les langues officielles; • le rôle du “champion” des langues officielles; et • le rôle de la Direction générale des ressources humaines en ce qui a trait à la gestion et au suivi du programme. 	<p>7</p>	<ul style="list-style-type: none"> • La politique du MAINC sur les langues officielles sera révisée en fonction des changements apportés par le Conseil du Trésor au Programme des langues officielles. Les Ressources humaines veilleront à ce que les exigences actuelles du Ministères soient respectées. • Un bulletin du personnel sera diffusé à tous les employés pour leur rappeler la politique et leur indiquer où il peuvent la consulter sur l’Intranet des Ressources humaines. • On définira le rôle de « champion » des langues officielles et on le communiquera à tous les gestionnaires. • Dans le bulletin du personnel utilisé pour rappeler la politique aux intéressés, on décrira et communiquera le rôle des Ressources humaines. • On élabore une stratégie de communication pour les Ressources humaines (portant notamment sur les langues officielles). 	<p>Directeur Services ministériels Planification des ressources humaines et des systèmes</p>	<p>30 septembre 1999</p>

PROJECT TITLE / TITRE DU PROJET
 REGION OR BRANCH / RÉGION OU SECTEUR

: Vérification des langues officielles
 : Services Ministériels, Ressources Humaines

(1) RECOMMENDATIONS / RECOMMANDATIONS	(2) REPORT / RAPPORT PAGE NO.	(3) ACTION PLAN / PLAN D'ACTION (If space provided is insufficient please continue on blank sheet. / Si vous manquez d'espace, veuillez continuer sur une page blanche.)	(4) RESPONSIBLE MANAGER / GESTIONNAIRE RESPONSABLE (TITLE / TITRE)	(5) PLANNED COMPLETION DATE / DATE PRÉVUE DE MISE EN OEUVRE
2. Le Directeur général des ressources humaines devrait, conformément à la politique du Conseil du Trésor, établir un cadre d'analyse couvrant tous les éléments pertinents du programme des langues officielles et utiliser ce cadre pour mesurer et rendre compte de la performance du ministère à l'égard de ses obligations.	7	On établira la composante des langues officielles du cadre de gestion du rendement des ressources humaines en prenant soin d'inclure les normes de rendement à utiliser chaque année pour les évaluations.	Directeur Services ministériels Planification des ressources humaines et des systèmes	31 décembre 1999
3. Le Directeur général des ressources humaines devrait rappeler aux gestionnaires leurs obligations linguistiques, particulièrement en ce qui concerne la tenue de réunion, l'application du principe de l'offre active et l'établissement des profils linguistiques des postes. Ces rappels devraient se faire périodiquement et selon les besoins constatés.	13	Un message électronique du sous-ministre exposant les obligations en matière de langues officielles a été diffusé le 3 février 1999.	Directeur Services ministériels Planification des ressources humaines et des systèmes	31 mars 1999