

# **Vers une nouvelle vision de la formation linguistique dans la fonction publique**

Document de travail rédigé à l'intention du  
Groupe de travail des SMA

de

**James R. Mitchell**

Le Cercle Sussex

## Table des matières

<b>I. Présentation du projet</b> .....	<b>4</b>
Historique .....	4
Ce document.....	5
Principaux messages .....	6
<b>II. Où en sommes-nous et comment y sommes-nous parvenus?</b> .....	<b>8</b>
Responsabilités actuelles.....	8
Bref historique de la formation linguistique .....	9
Historique .....	9
Finances.....	10
Le secteur privé.....	10
Une fonction publique en évolution .....	11
Quelques progrès .....	11
Une vision non réalisée.....	12
Les apparences et la réalité.....	13
Évolution démographique .....	14
Conclusions.....	16
<b>III. Questions à aborder</b> .....	<b>17</b>
A) Les institutions.....	17
Langue de travail .....	17
FLC et le secteur privé.....	19
Les ministères et les organismes.....	19
Le rôle à venir de FLC .....	19
B) Les systèmes.....	20
Financement du programme.....	20
Les tests.....	21
C) Les gens.....	22
Les responsabilités des employés .....	22
Intégrer la formation linguistique au perfectionnement professionnel .....	23
<b>IV. Une nouvelle vision</b> .....	<b>25</b>
Que visons-nous? .....	25
Les principes .....	25
Des mesures précises .....	26
Des modèles pour FLC .....	27
Les clés de la réussite.....	27
Le leadership.....	27
<i>La responsabilisation</i> .....	27
S'adapter à l'apprenant.....	28

## ÉBAUCHE À DES FINS DE DISCUSSION

Le système de formation linguistique en 2010.....	28
Les obstacles et les risques avant d'y parvenir.....	30
<b>Annexe I : Cadre de référence .....</b>	<b>31</b>
<b>Annexe II : Liste des personnes interviewées.....</b>	<b>35</b>

## I. Présentation du projet

### *Historique*

En mars 2003, le gouvernement a décidé de procéder à un examen des modalités de gouvernance et de prestation de services de la formation linguistique dans la fonction publique. Cet examen vise à élaborer un modèle permettant d'assurer, à l'échelle nationale, une formation linguistique de haute qualité et rentable, qui répondra aux exigences actuelles et pourra s'adapter aux besoins à venir de la fonction publique.

Les trois éléments de cet examen sont :

- une nouvelle vision du modèle de prestation de formation linguistique pour l'avenir;
- une étude de l'efficacité actuelle du système (y compris des tests) par CVC; et
- la préparation des plans de transition et d'activités nécessaires.

Le présent document constitue une étape vers la réalisation du premier élément<sup>1</sup>. Il vise à permettre aux cadres supérieurs d'articuler une vision de la formation linguistique dans la fonction publique qui soit tournée vers l'avenir, réaliste, enracinée dans l'expérience et les valeurs de la fonction publique, et durable dans le temps.

Il s'appuie sur des entrevues menées auprès de 20 cadres supérieurs de la fonction publique et d'autres personnes qui travaillent en étroite collaboration avec la fonction publique<sup>2</sup>. Nous les remercions d'avoir contribué à la réflexion qui a permis la rédaction de ce document. Ces personnes ont été sélectionnées parce que chacune d'elles avait une expérience pertinente en formation linguistique, comme cadres supérieurs d'une institution s'efforçant de remplir les obligations que lui impose la *Loi sur les langues officielles* (LLO) et les politiques du Conseil du Trésor ou comme fournisseur de services de formation linguistique aux institutions gouvernementales. Nombre d'entre elles avaient eu une expérience personnelle en la matière, en étudiant l'autre langue officielle. Toutes accordent une grande importance aux deux langues officielles du Canada, à la fois dans leur vision du pays et pour assurer le bon fonctionnement de la fonction publique. Les personnes interviewées s'étant exprimées à titre confidentiel, aucune opinion exprimée lors de ces entrevues n'est attribuée à qui que ce soit en particulier.

---

<sup>1</sup> Le mandat détaillé de ce projet est joint à l'annexe I.

<sup>2</sup> Une liste complète des personnes interrogées est fournie à l'annexe II. Les entrevues ont été menées en anglais et en français. Pour respecter le caractère confidentiel de ces discussions, toutes les citations sont citées dans la langue du document.

### **Ce document**

Il est important de savoir dès le début que ce document n'est pas :

- *une évaluation de l'état actuel de la formation linguistique dans la fonction publique, ni une analyse historique de l'expérience fédérale en formation linguistique, même s'il fait état de l'expérience au cours des quelque 35 années écoulées pour l'utiliser comme point de départ de la réflexion sur ce qu'il faut faire, et ne pas faire, à l'avenir;*
- *un rapport sur les résultats d'un sondage* – Si l'expérience et les idées recueillies auprès de la vingtaine de personnes interviewées constituent un rapport essentiel à ce document, ces opinions expriment presque autant de points de vue différents qu'il y a eu de personnes interviewées sur ce qu'il faudrait faire à l'avenir dans le domaine de la formation linguistique. Les recommandations apparaissant dans ce document sont essentiellement les miennes, étayées par les diverses idées et opinions recueillies. Quand une idée ou un éclairage précis vient précisément d'une personne avec laquelle je me suis entretenu, je l'attribue à « une personne interviewée »;
- *un document sur les langues officielles dans la fonction publique, même s'il prend nécessairement comme point de départ la LLO et décrit à la fois l'état actuel et la vision à venir de la fonction publique du point de vue des langues officielles.*

*Ce document vise plutôt à proposer une vision positive de la formation linguistique, qui est bien enracinée dans la réalité et l'expérience, et qui peut servir de base crédible pour la réflexion sur les façons d'aller de l'avant.*

Certains aspects du document sont volontairement provocants, et c'est inévitable. Il contient des affirmations qu'il n'est pas possible de prouver dans un document aussi court. Il se doit de regarder au-delà de nos systèmes et de nos pratiques en vigueur, tout en restant fidèle au maintien de la vocation et des valeurs de la fonction publique. Par-dessus tout, en décrivant une vision de la formation linguistique dans la fonction publique, il faut respecter les valeurs, les principes et les exigences de la LLO. Ce document doit donc renforcer la vision d'un pays dans lequel nos deux langues officielles sont employées et respectées pleinement, aussi bien dans le domaine du service au public que dans celui de la langue de travail<sup>3</sup>.

---

<sup>3</sup> Il est manifeste que les francophones et les anglophones ont des points de vue différents sur la question de la formation linguistique. De nombreux francophones qui se joignent à la fonction publique sont déjà bilingues ou ont au moins des compétences de base en anglais qui leur permettent d'obtenir rapidement un bilinguisme fonctionnel (souvent très fonctionnel). Cela n'est pas vrai pour la plupart des anglophones. En second lieu, le fait que le milieu de travail soit dominé par l'anglais dans toutes les régions du pays, sauf au Québec, signifie concrètement qu'il est plus facile pour les francophones d'acquérir et de conserver des compétences en langue seconde en milieu de travail. Le résultat de cette situation est que les francophones n'ont pratiquement jamais le même accès à la formation linguistique que les anglophones. En vérité,

## ÉBAUCHE À DES FINS DE DISCUSSION

Par certains côtés, cette vision de la formation linguistique entraîne obligatoirement des hypothèses sur le genre de fonction publique que nous voulons mettre en place. Cet objectif plus vaste ne consiste pas à se contenter de se concentrer sur les compétences techniques en français ou en anglais. Il doit plutôt encourager la présence vivante de nos deux langues officielles dans le fonctionnement des institutions fédérales et dans la vie au travail des fonctionnaires.

### ***Principaux messages***

Si l'on devait dégager un seul message des 20 entrevues effectuées, ce serait celui-ci :

« L'engagement du Canada en matière de dualité linguistique est trop important pour être l'otage de notre approche actuelle en matière de langue de travail et de notre système actuel de formation linguistique. Ce système est coûteux, inefficace et rigide. Il ne permet pas aux gens d'atteindre réellement un niveau de bilinguisme fonctionnel ni de s'impliquer personnellement de façon suivie dans la maîtrise de leur seconde langue officielle. Un trop grand nombre de ceux qui abandonnent la formation linguistique perdent rapidement le niveau de maîtrise qu'ils avaient acquis. Ils sont trop nombreux à éprouver de l'amertume envers la langue seconde à la suite de mois de formation linguistique aboutissant à des échecs répétés aux tests. »

« La formation linguistique requiert une nouvelle approche fondée sur les caractéristiques suivantes :

- un équilibre plus équitable entre les responsabilités de l'employeur et celles de l'employé;
- une plus grande souplesse dans les approches à la formation et aux tests;
- un engagement plus énergique des personnes et des institutions envers la réalité des deux langues officielles dans la fonction publique;
- une intégration plus poussée de la formation linguistique à l'apprentissage et au perfectionnement professionnel; et
- un engagement politique envers les implications pratiques de la dualité linguistique dans la fonction publique et un leadership efficace

---

pratiquement aucun n'a le privilège (est-ce le bon terme?) de passer une année ou plus en formation linguistique à temps complet. Cependant, même s'ils ne vont jamais en salle de classe, les francophones sont touchés de façon importante par les caractéristiques et les faiblesses du système de formation actuel : ils doivent assumer les fonctions de collègues anglophones qui sont en formation; ils doivent composer avec des superviseurs anglophones qui n'ont trop souvent que des compétences minimales en français, ils sont trop souvent obligés de se contenter de documents officiels en anglais, le français devant suivre plus tard.

## ÉBAUCHE À DES FINS DE DISCUSSION

des cadres supérieurs pour concrétiser cet engagement dans le milieu de travail et en matière de service au public. »

Voici, en résumé, la vision de la formation linguistique présentée dans ce document.

## II. Où en sommes-nous et comment y sommes-nous parvenus?

### ***Responsabilités actuelles***

La LLO a été adoptée en 1969 et a subi des révisions importantes pour élargir sa portée en 1988. Elle reprend l'engagement figurant dans la *Charte des droits et libertés* en matière d'égalité du français et de l'anglais comme langues officielles au Canada et instaure un régime législatif complet qui précise l'engagement constitutionnel envers la dualité linguistique en fonction :

- des droits des citoyens et des fonctionnaires;
- du fonctionnement des institutions fédérales (y compris les tribunaux);
- du rôle et des pouvoirs du Commissaire aux langues officielles; et
- du rôle et des responsabilités du Conseil du Trésor.

Le Conseil du Trésor, qui agit dorénavant par l'intermédiaire de l'Agence de la gestion des ressources humaines de la fonction publique du Canada (AGRHFPC), est chargé de « l'élaboration et de la coordination générales » des principes et programmes fédéraux en ce qui concerne les communications et les services au public, la langue de travail et la participation équitable des francophones et des anglophones à la fonction publique<sup>4</sup>. Ce rôle politique comprend la responsabilité, déléguée dans une large mesure à la CFP et aux ministères, de déterminer les exigences linguistiques des postes individuels au sein de la fonction publique.

La formation linguistique des fonctionnaires fédéraux est l'un des moyens par lesquels le Conseil du Trésor s'efforce de remplir ses obligations en vertu de la LLO. Pendant de nombreuses années, et pour de bonnes raisons, le Conseil du Trésor a délégué ses responsabilités en matière de programmes concernant la formation linguistique à la Commission de la fonction publique<sup>5</sup>. Depuis plus de 40 ans, la Commission assume la responsabilité de la fonction de formation qui est aujourd'hui désignée sous le nom de Formation linguistique Canada (FLC)<sup>6</sup>.

---

<sup>4</sup> *Loi sur les langues officielles*, article 46.

<sup>5</sup> Tout comme il a délégué des fonctions en matière de programmes dans d'autres domaines de la gestion des ressources humaines, comme la sélection et le recrutement, la formation et le perfectionnement en général. Le Conseil du Trésor reconnaît depuis longtemps que, à titre d'organisme central, il ne dispose pas de moyens adéquats pour gérer des programmes.

<sup>6</sup> Cela remonte au mandat statutaire donné à l'ancienne Commission du service civil en 1961. La plupart des responsabilités en matière de programmes de la CFP, et des ressources qui l'accompagnent dans le domaine de la formation linguistique, sont transférées au Centre canadien de gestion (qui deviendra sous peu l'École de la fonction publique du Canada).

## ÉBAUCHE À DES FINS DE DISCUSSION

Les ministères et leurs dirigeants assument également une responsabilité importante en matière de formation linguistique. Dans ce domaine, on a vu les ministères assumer de plus en plus d'autonomie en matière de formation linguistique dans les années 1980, ce qui s'est traduit par une diminution de la demande de formation linguistique et par une réduction graduelle importante de la capacité de formation centrale offerte par FLC.<sup>7</sup> Le Conseil du Trésor a conservé ses responsabilités et ses pouvoirs en matière de politique; il les a exercés en 1998 quand il a exigé des ministères qu'ils veillent à ce que les titulaires de postes EX respectent les exigences linguistiques plus rigoureuses dans les régions bilingues avant le 1<sup>er</sup> avril 2003, et dans un délai de deux ans dans le cas des nouveaux venus.

### ***Bref historique de la formation linguistique***

Au cours de la décennie qui a suivi l'entrée en vigueur de la LLO, la fonction publique s'est préparée à l'exercice de grande envergure qui consistait à assurer la formation de milliers de fonctionnaires dans l'autre langue officielle<sup>8</sup>, avec l'objectif, qui de façon rétrospective semble exagérément optimiste, de se doter, en une génération, d'une fonction publique fédérale en mesure de fournir les services aux Canadiens dans la langue officielle de leur choix, quand le nombre le justifiait, et qui soit aussi capable d'œuvrer dans les deux langues officielles, dans les régions bilingues.

### **Historique**

Cet effort a débuté au milieu des années 60. Le nombre d'étudiants qui sont passés par le *Bureau des langues* de la CFP a augmenté de 42 en 1964 à plus de 4 000 en 1968, et à quelques 10 000 en 1975. Pendant les années 1970 et 1980, le *Bureau des langues* et le *Bureau de perfectionnement et de formation du personnel*, devenus depuis respectivement Formation linguistique Canada (FLC) et Formation et perfectionnement Canada (FPC), ont été séparés, puis regroupés et de nouveau séparés.

Tout au long de cette période, FLC a prospéré à la fois comme centre assurant la formation linguistique, mais aussi comme centre de niveau mondial de recherche et d'élaboration de produits pour l'enseignement du français et de l'anglais. L'argent était disponible et l'enthousiasme régnait.

L'aggravation de la situation budgétaire, à la fin des années 1970 et pendant les années 1980, a entraîné une diminution des ressources consacrées à la formation linguistique. À la même époque, les ministères ont commencé à assumer une plus grande responsabilité envers les besoins en perfectionnement de leur personnel, y compris en matière de formation linguistique. De plus, la fonction publique a cessé de

---

<sup>7</sup> Les ressources en enseignement de FLC ont diminué d'environ 1 300 ETP en 1975 à 185 actuellement .

<sup>8</sup> Dans la vaste majorité des cas, cela signifiait former des anglophones en français, comme c'est encore aujourd'hui le cas.

## ÉBAUCHE À DES FINS DE DISCUSSION

croître. En raison de ces éléments et d'une diminution de la demande des ministères, FLC a commencé à rétrécir. Aujourd'hui, cet organisme forme environ 4 000 étudiants par année avec un budget de base de 16 millions de dollars, plus environ 12 millions de dollars par an de financement à court terme provenant du *Plan d'action pour les langues officielles*. Ce financement prendra fin en 2006.

### Finances

À l'exception d'une brève période au début des années 1980, la formation linguistique obligatoire des fonctionnaires (c.-à-d. assurer la formation d'un fonctionnaire pour qu'il respecte les exigences d'un poste bilingue) a été financée par l'administration centrale, à condition qu'elle soit dispensée par FLC<sup>9</sup>. La justification de ces modalités était que ce n'était qu'en payant les coûts de la formation que le gouvernement pouvait s'assurer que les ministères et les organismes relevant de lui n'étaient pas incités pour des raisons financières à limiter le nombre de postes bilingues dans leur organisation. Le problème qui est alors apparu est que les restrictions imposées par l'administration centrale se sont traduites par un sous financement perpétuel de FLC, avec le résultat qu'il n'a pas été possible d'assurer la formation linguistique de tous les fonctionnaires devant occuper des postes bilingues.

### Le secteur privé

Dans ses diverses formes, FLC n'a pas été, bien évidemment, le seul fournisseur de services de formation linguistique aux ministères et aux organismes. Il existe une industrie privée de la formation linguistique vigoureuse dans la RCN et, au moins dans une certaine mesure, dans la plupart des grandes villes canadiennes. Il y a aussi une capacité croissante de la capacité linguistique en matière de formation linguistique dans les systèmes provinciaux de collèges communautaires.

Il existe des tensions naturelles et persistantes entre FLC et les autres prestataires de services de formation linguistique.

- FLC consacre des efforts et de l'argent à l'élaboration d'outils et de techniques de formation et les autres fournisseurs de service utilisent souvent les documents et les méthodes de travail de FLC, sans compensation.
- À l'opposé, FLC recrute souvent de nouveaux professeurs dans les entreprises du secteur privé et dans les collèges.
- Les entreprises du secteur privé prétendent obtenir des taux de réussite plus élevés et de qualité égale, mais à des coûts moindres que FLC, ce que FLC conteste.

---

<sup>9</sup> Les ministères peuvent s'adresser au secteur privé, mais s'ils choisissent cette solution, ils en assument les coûts.

## ÉBAUCHE À DES FINS DE DISCUSSION

- Du côté gouvernemental, la perception est que les entreprises privées promettent des résultats plus rapides, visant presque toujours à « passer les tests », sans tenir leurs engagements. Les étudiants échouent aux tests et éprouvent de la rancœur pour l'ensemble du système de formation linguistique.

On ne peut pas nier que le secteur privé offre une capacité de formation, au moins dans la RCN et dans les autres villes les plus importantes; c'est un élément clé de l'équation actuelle de la formation linguistique. On ne peut pas non plus nier le rôle à venir des entreprises privées qui font preuve de souplesse et s'adaptent aux besoins de leurs clients, ce que toute institution du secteur public aurait du mal à faire aussi bien. Et pourtant, personne, au moins parmi les membres du secteur privé, ne prétend que ces entreprises peuvent tout faire toutes seules.

### ***Une fonction publique en évolution***

Quand le gouvernement du Canada a adopté la nouvelle LLO en 1969, la fonction publique fédérale travaillait presque exclusivement en anglais. Il n'y avait qu'au Québec que le gouvernement fédéral offrait des services aux Canadiens dans les deux langues officielles. Les francophones étaient nettement sous-représentés aux niveaux de direction et dans les rangs des professionnels. Les anglophones ne faisaient alors que commencer à réaliser ce que signifiait le fait de travailler dans une institution nationale à laquelle les membres des deux communautés linguistiques pouvaient participer sur un pied d'égalité et dans laquelle les deux langues officielles du Canada seraient respectées comme langues de travail.

L'adoption de la LLO a été l'une des premières réalisations de la nouvelle administration Trudeau. Le nouveau gouvernement a suscité un sentiment d'optimisme au sujet du pays et un nouvel engagement envers l'importance de la dualité linguistique au Canada. Cela n'a été nulle part plus apparent ni plus important que dans la fonction publique.

### **Quelques progrès**

Beaucoup de progrès ont été réalisés en matière de langues officielles dans la fonction publique depuis 1969 :

- L'élément le plus important est peut-être qu'il y a une adhésion presque complète des fonctionnaires aux valeurs et aux objectifs de la LLO en ce qui concerne son application à la fonction publique fédérale – les gens conviennent que les Canadiens et les Canadiennes ont le droit d'être servis dans la langue officielle de leur choix et ils reconnaissent que le français doit être respecté et employé comme langue de travail<sup>10</sup>.

---

<sup>10</sup> En vérité, il apparaît clairement dans le dernier rapport du Commissaire aux langues officielles que les opinions des anglophones sur ce dernier point sont pour l'essentiel les mêmes que celles des francophones – les deux veulent voir une plus grande utilisation du français en milieu de travail et davantage d'occasions de parler et d'utiliser le français.

## ÉBAUCHE À DES FINS DE DISCUSSION

- Alors que, il y a 35 ans, il y avait relativement peu d'anglophones bilingues aux niveaux de direction, la vaste majorité des titulaires de ces postes sont maintenant au moins officiellement bilingues fonctionnels. Virtuellement tous les anglophones de niveau EX dans la RCN et dans les autres régions désignées bilingues possèdent un niveau de bilinguisme réceptif.
- Alors que les jeunes anglophones bilingues étaient relativement peu nombreux il y a 35 ans, des années d'enseignement immersif en français font qu'il est possible aujourd'hui de recruter de jeunes anglophones bilingues, même s'ils ne le sont pas parfaitement.
- Il y a 35 ans, les réunions des comités ministériels de haute direction se déroulaient uniquement en anglais; aujourd'hui, ces réunions ont lieu régulièrement dans les deux langues dans quelques institutions, et au moins de façon minimale dans toutes les institutions.
- Vingt-neuf pour cent des points de service fédéraux sont désignés bilingues et, parmi ceux-ci, 76 % offrent des services bilingues de haute qualité. L'information et les services électroniques sont offerts de façon similaire dans les deux langues.
- Avant l'adoption de la LLO, les documents internes et la plupart des documents externes étaient rédigés en anglais seulement; aujourd'hui, la règle, même si elle n'est pas appliquée partout de la même façon, est de produire les documents destinés au grand public dans les deux langues.

### Une vision non réalisée

Beaucoup a été fait. Il reste néanmoins que, si de nombreux pas positifs ont été franchis, le consensus qui se dégage des entrevues est que le rêve de l'ère Trudeau n'a été atteint que partiellement et que, de ce point de vue, la trentaine d'années écoulées a été décevante à plusieurs points de vue<sup>11</sup>. D'après une étude récente du Commissariat aux langues officielles<sup>12</sup>, malgré les progrès réalisés au cours des 30 dernières années, « le français demeure sous-utilisé comme langue de travail dans les régions désignées bilingues ». D'après cette étude :

- dans la RCN, les anglophones bilingues n'utilisent le français que 13 % du temps, alors que les francophones bilingues utilisent l'anglais 54 % du temps;
- les documents de travail des ministères et des organismes fédéraux sont préparés essentiellement en anglais;

---

<sup>11</sup> Comme l'a dit une des personnes interrogées « Nous faisons du sur-place – essayant encore de faire la transition d'une fonction publique anglophone à une fonction publique réellement bilingue ».

<sup>12</sup> Voir *De la parole aux gestes : La langue de travail au sein de la fonction publique fédérale*, publiée par le Commissariat aux langues officielles, mars 2004.

## ÉBAUCHE À DES FINS DE DISCUSSION

- de nombreux francophones se sentent obligés ou trouvent avantageux d'utiliser l'anglais au lieu du français quand ils écrivent et quand ils traitent avec leurs gestionnaires.

Les résultats de cette enquête correspondent à l'expérience de la plupart des personnes qui travaillent dans la fonction publique. Les commentaires des personnes interrogées pour la préparation de ce document ont été similaires. Il ne fait aucun doute que, malgré les exigences de la LLO et les ambitions de la politique et des programmes des langues officielles du gouvernement, le français n'a pas réellement atteint le statut de langue de travail au sein du gouvernement.

Ce fait marquant souligne deux éléments importants de la formation linguistique dans la fonction publique :

- la formation linguistique, telle que mise en œuvre jusqu'à maintenant, n'a pas atteint ses objectifs essentiels, à savoir permettre réellement aux fonctionnaires de travailler dans les deux langues officielles;
- pour diverses raisons, le milieu de travail dans lequel les gens sont censés appliquer les compétences linguistiques qu'ils ont acquises en formation n'est pas propice à l'usage effectif des deux langues.

Il semble, et c'est dommage, que les gouvernements récents aient cessé d'investir dans la formation linguistique qui est pourtant un outil essentiel pour atteindre un objectif plus vaste et permanent de gouvernement et de fonction publique dans lesquels la dualité linguistique serait respectée et deviendrait une réalité.

### Les apparences et la réalité

En réalité, c'est cet écart entre les objectifs ostensibles de la formation linguistique et la réalité des résultats qui est l'une des caractéristiques les plus manifestes et les moins heureuses de la situation actuelle. Malgré les sommes importantes consacrées à toute l'entreprise<sup>13</sup>, que ce soit dans le budget de FLC, avec les fonds additionnels prévus dans le *Plan d'action pour les langues officielles* de 2001 ou avec les millions dépensés par les ministères en enseignement privé, le système de formation linguistique ne fonctionne pas comme il devrait<sup>14</sup>.

---

<sup>13</sup> Il est impossible de donner un chiffre global fiable de dépenses consacrées à la formation linguistique parce que les systèmes centraux qui suivent les dépenses gouvernementales dans ce domaine ont été supprimés lors de l'Examen des programmes du milieu des années 1990. Comme indiqué, FLC dispose d'un budget de services voté de 16 millions de dollars par an, plus un financement à court terme de 12 millions de dollars par an jusqu'en 2006. Elle a également reçu régulièrement des injections de fonds additionnels du SCT pour faire face à des besoins à court terme.

<sup>14</sup> Il faut insister sur le fait que la faiblesse du système actuel ne doit pas être attribuée à un manque de compétences ou d'efforts des professionnels de FLC ou du personnel des nombreuses entreprises du secteur privé assurant des services aux fonctionnaires fédéraux. En réalité, nombre des personnes interrogées pour la rédaction de ce document se sont félicitées de la capacité et des technologies de formation linguistique de niveau mondial que l'on trouve tant au sein du gouvernement qu'à l'extérieur. Ces

## ÉBAUCHE À DES FINS DE DISCUSSION

Il y a une autre déficience digne de mention, et c'est l'écart entre les objectifs élevés de la LLO et la vision largement instrumentale qu'ont un trop grand nombre de fonctionnaires de la formation linguistique et de l'acquisition de compétences dans l'autre langue officielle<sup>15</sup>. Au lieu de considérer l'acquisition de compétences en français comme un élément essentiel de leur efficacité de fonctionnaires et de leur propre perfectionnement professionnel, ils mettent l'accent sur « passer le test » comme s'il s'agissait simplement d'un obstacle à franchir<sup>16</sup>. Le manque d'implication personnelle envers les compétences linguistiques qu'ils s'efforcent d'acquérir ne peut être expliqué que par un éthos plus large qui s'applique dans l'ensemble de la fonction publique, dans lequel le français n'est pas en général respecté ou utilisé comme langue de travail, et dans lequel l'acquisition par les anglophones de compétences en français est perçue essentiellement comme une responsabilité de l'employeur<sup>17</sup>. Tant que cet éthos n'aura pas changé, il sera difficile de modifier les attitudes des fonctionnaires pour acquérir et conserver la langue seconde.

Voyons certaines des autres caractéristiques de la fonction publique contemporaine, par opposition à la situation qui prévalait quand le gouvernement s'est engagé pour la première fois de façon importante envers les langues officielles et sur la voie d'une formation linguistique à grande échelle.

### Évolution démographique

Un élément cité par de nombreuses personnes avec qui je me suis entretenu est l'évolution du profil démographique du Canada et, de plus en plus, de la fonction publique. La population canadienne est beaucoup plus diversifiée qu'il y a 35 ans et, dans une moindre mesure, c'est aussi le cas de la fonction publique. Cela se répercute de diverses façons sur la formation linguistique.

Cela signifie en effet que la fonction publique recrute :

- auprès d'une population qui peut avoir été moins exposée à la dualité

---

résultats ne sont pas non plus imputables aux nombreux étudiants qui abordent la formation linguistique avec enthousiasme et qui consacrent énormément d'efforts pour atteindre les niveaux B ou C. Le problème est enraciné plus profondément dans notre système et est davantage lié à l'éthos, au leadership, à la sclérose systémique, à la rivalité institutionnelle et aux faiblesses dans les domaines du recrutement et du perfectionnement professionnel dans l'ensemble de la fonction publique.

<sup>15</sup> Rappel : Ces remarques mettent l'accent sur les attitudes apparentes des anglophones envers la formation qu'ils reçoivent en français. En règle générale, les francophones considèrent les compétences en anglais comme essentielles à leur efficacité de fonctionnaires et à leurs propres projets de carrière. Ils sont heureux de pouvoir parler et écrire l'anglais; ce qu'ils n'aiment pas est de ne pas être en mesure d'utiliser le français au travail, de ne pas constater que la langue française est respectée comme langue de travail légitime, et de ne pas avoir le même type d'accès à la formation linguistique en anglais que leurs homologues anglophones ont à la formation en français.

<sup>16</sup> En toute équité pour les personnes, nous devons également signaler que de nombreux ministères et organismes mettent de la même façon l'accent sur les tests plutôt que sur un bilinguisme fonctionnel réel comme objectif de la formation linguistique.

<sup>17</sup> Comme l'a formulé un répondant « Nous avons mis en place un modèle d'assistés sociaux – Le gouvernement va s'occuper de vous du niveau zéro jusqu'au niveau C/C/C. »

## ÉBAUCHE À DES FINS DE DISCUSSION

linguistique du Canada que par le passé;

- des personnes pour qui l'anglais est la deuxième ou la troisième langue (et le français la troisième ou la quatrième langue);
- des gens dont la langue maternelle n'est en rien apparentée au français ou à l'anglais, ce qui rend l'acquisition de l'une ou l'autre des deux langues officielles plus difficile dans une salle de classe.

Une autre considération est que la fonction publique est beaucoup plus respectueuse des gens ayant divers types de difficultés d'apprentissage que par le passé. Cela signifie que les gens qui auraient pu ne pas être admissibles à la formation par le passé le sont maintenant.

Il faut être précis – pour le Canada de 2004, la diversité n'est pas simplement une caractéristique, c'est une force, et elle est perçue comme telle par la plupart des fonctionnaires et par toutes les personnes que j'ai interviewées au cours de ce projet. Toutefois, comme l'a signalé une personne, « Notre caractéristique distinctive comme société est notre capacité à respecter la diversité, et le point de départ en est le respect des deux langues officielles ». Il semble, et cela est triste, qu'il nous reste autant de chemin à faire en ce qui concerne le respect de la dualité linguistique que nous en avons à faire en ce qui concerne la réalité de la population multiculturelle.

Un autre aspect de l'évolution démographique est la modification de la composition de la fonction publique selon l'âge. Il y a 35 ans, celle-ci en était au début d'une période d'expansion sans précédent. La génération des personnes qui s'est jointe à la fonction publique après la Seconde Guerre mondiale prenait sa retraite et elle était remplacée par des milliers de nouveaux fonctionnaires, dont beaucoup étaient attirés par la vision Trudeau d'une fonction publique bilingue. Nombre de ces jeunes fonctionnaires ont suivi la formation linguistique avec enthousiasme et ils étaient prêts et décidés, à titre individuel, à acquérir un nouvel ensemble de compétences.

Aujourd'hui, la fonction publique connaît un renouvellement comparable des générations<sup>18</sup>, qui s'accompagne de ses propres défis pour acquérir et conserver la langue seconde. Par exemple, les nouveaux venus dans la fonction publique sont habitués à apprendre en utilisant des technologies qui n'ont pas été appliquées à grande échelle dans cette perspective au gouvernement. Nombre de ces nouveaux venus, et en particulier ceux qui ont fait des études de haut niveau et ceux qui ont des compétences spécialisées, ont une perception différente de leurs carrières que ne l'avaient les générations antérieures. Aujourd'hui, les jeunes cherchent des possibilités d'apprendre, de s'améliorer et de contribuer plutôt que simplement de faire une carrière de 35 ans dans un service gouvernemental. Les ministères recrutent également en milieu de

---

<sup>18</sup> Les personnes interviewées ont signalé que le système assure maintenant la formation de personnes plus âgées que dans les années 1970, bien que cette tendance changera avec l'accroissement des efforts en matière de dotation impérative.

## ÉBAUCHE À DES FINS DE DISCUSSION

carrière pour trouver des gens ayant des compétences particulières. Ces nouveaux employés peuvent être moins enclins à accepter l'exigence d'un bilinguisme pleinement fonctionnel pour obtenir un bon emploi dans la fonction publique fédérale.

Cependant, malgré les problèmes et l'insatisfaction généralisée envers le système actuel de formation linguistique au niveau fédéral, il y a des institutions fédérales où la dualité linguistique est reconnue au travail, et où les anglophones s'engagent à maîtriser et à utiliser le français comme élément clé de leur perfectionnement professionnel. Certains, comme l'ACDI, Patrimoine canadien et le ministère de la Justice ont, pour des raisons historiques, toujours bien accueilli les francophones et donné aux anglophones la possibilité de travailler en français. D'autres, comme Statistique Canada, ont fini par être perçus comme des exemples à cause d'un leadership stable et engagé dans ce domaine, de l'intégration de la formation linguistique au perfectionnement professionnel à long terme. Tous ces cas permettent de dégager des leçons importantes sur lesquelles nous reviendrons.

### Conclusions

Aujourd'hui, ni les anglophones ni les francophones ne sont satisfaits de la situation actuelle des langues officielles dans le milieu de travail que constitue la fonction publique, et encore moins de la formation linguistique. Tous sont convaincus que nous devons modifier :

- la façon dont nous formons les gens dans leur seconde langue officielle ;
- ce que nous faisons pour encourager l'emploi des deux langues en milieu de travail;
- la façon de tester les compétences; et
- ce que nous attendons des employés et de l'employeur en ce qui concerne l'acquisition et la rétention de la langue seconde.

Les personnes directement visées ou touchées par le système actuel de formation linguistique dans la fonction publique, estiment que les modalités actuelles ont perdu leur raison d'être. Elles ne détectent pas de vision unificatrice de ce que nous essayons de faire, ni du pourquoi. Nous semblons pris dans un système complexe, bureaucratique, qui paraît injuste et tient peu compte des besoins des personnes, et dans lequel la formation et les tests linguistiques s'écartent des principes et des objectifs généralement acceptés de la LLO.

Si la fonction publique veut respecter ses obligations envers les Canadiens et les Canadiennes, cela doit changer.

### III. Questions à aborder

Le système actuel de formation linguistique a perdu de vue son but bien précis. Tout le monde convient qu'il y a quelque chose de fondamentalement erroné lorsqu'un système oblige des gens sérieux à consacrer une année ou plus à la formation linguistique simplement pour passer un test, plutôt que pour acquérir des compétences qui seraient perçues comme contribuant à l'avancement de leurs carrières et de leurs vies personnelles.

Comme l'a dit l'une des personnes interviewées, « la formation linguistique a besoin d'une mise au point de mi-parcours ». Alors, qu'est-ce qui a besoin d'être corrigé?

#### A) *Les institutions*

##### **Langue de travail**

Cette question comporte deux dimensions. L'une concerne les normes et les attentes et l'autre le leadership.

En ce qui concerne les normes et les attentes, il y a un besoin d'un nouveau consensus plus clair sur ce qu'on entend par un bilinguisme fonctionnel complet<sup>19</sup>. Les personnes à qui j'ai parlé ont des opinions différentes :

- Certains estiment qu'il s'agit d'une attente trop élevée de ce qu'impliquent des compétences de niveau C en français. Ils voient leurs collègues et leurs subordonnés qui, de leur point de vue, sont certainement suffisamment bilingues pour gérer et communiquer efficacement, subir les tests et échouer à répétition.
- D'autres estiment que nos attentes en compétences linguistiques sont trop faibles. Ils estiment que certains reviennent avec un « C » tout en étant loin d'être vraiment bilingues, c.-à-d. sans être en mesure de gérer ou de communiquer efficacement dans leur langue seconde.

Ces deux perceptions divergentes sont probablement exactes. La question qui se pose réellement est de savoir ce que nous pouvons raisonnablement attendre des fonctionnaires (essentiellement des gestionnaires, des agents de première ligne et des cadres) qui occupent des postes bilingues.

- Certains se contenteraient d'un bilinguisme simplement fonctionnel, leur permettant de lire et de s'exprimer oralement, même si c'est imparfait.

---

<sup>19</sup> J'utilise ce terme en remplacement des définitions passablement complexes actuellement utilisées par le Centre de psychologie du personnel de la CFP pour ce que l'on appelle couramment des compétences de niveau C en expression, compréhension orale et écrite.

## ÉBAUCHE À DES FINS DE DISCUSSION

- D'autres se satisferaient d'un bilinguisme beaucoup plus « passif » ou réceptif, dans le cas d'un milieu de travail dans lequel il serait suffisant d'être en mesure de lire ou de comprendre.
- D'autres font remarquer qu'une langue ne peut vivre en milieu de travail si elle n'est pas écrite, et écrite raisonnablement bien. Il n'est probablement possible de répondre à ces attentes que par le recrutement et le perfectionnement de personnes qui ont déjà atteint un niveau relativement élevé de bilinguisme ou qui se sont autrement, à titre personnel, engagées à acquérir une maîtrise élevée de la langue après avoir accédé à la fonction publique<sup>20</sup>.

Ces questions nécessiteront que les ministres prennent des décisions stratégiques quand les cadres supérieurs de l'administration fédérale auront étudié soigneusement la question. Les points essentiels dans le cadre de ce document de réflexion sont :

- La formation linguistique ne peut être justifiée que si elle a des effets pratiques dans le milieu de travail et dans la qualité du service au public.
- Il y a manifestement des limites à ce qu'il est possible de réaliser grâce à une formation linguistique officielle, en l'absence d'un engagement personnel marqué des personnes à perfectionner leurs compétences linguistiques, et d'un engagement de la personne envers le fait français au Canada (culture, littérature, collectivité, etc.).

Une autre question, toute aussi importante, est celle du leadership. Dans les discussions avec les personnes interviewées, celles-ci ont indiqué à de nombreuses reprises que la possibilité de faire du français une vraie langue de travail<sup>21</sup> dépend largement des signaux envoyés par les hauts dirigeants du ministère, à commencer par les sous-ministres. À moins que les sous-ministres encouragent activement et, quand il y a lieu, exigent l'utilisation des deux langues officielles lors des réunions, dans la préparation des produits et dans l'interaction avec les pairs et les subordonnés, plusieurs des objectifs de la LLO ne seront pas atteints.

Le leadership est également important pour définir les approches ministérielles au perfectionnement professionnel. Ce n'est que si les employés estiment que la maîtrise de la langue seconde est un élément nécessaire de leur propre plan d'apprentissage

---

<sup>20</sup> Étant donné la généralisation de l'enseignement immersif en français au cours des 30 dernières années et du principe bien accepté qu'une carrière de cadre dans la fonction publique nécessite des compétences dans les deux langues officielles, une telle exigence ne constituerait pas une attitude discriminatoire contre les nouveaux venus de n'importe quelle région précise du Canada. Elle signifierait toutefois que seuls certains types précis de personnes de ces régions pourraient espérer atteindre cette norme.

<sup>21</sup> Pour répéter ce point, nous sommes confrontés ici au dilemme de l'oeuf et de la poule. À moins que le français ne soit respecté comme une vraie langue de travail, l'investissement en temps et les efforts en formation linguistique de la plupart des personnes n'aura que peu de signification; les anglophones ne seront pas incités à utiliser les compétences qu'ils ont acquises. À moins que les gens se sentent à l'aise d'utiliser leurs nouvelles compétences linguistiques, le français ne deviendra pas une langue de travail.

## ÉBAUCHE À DES FINS DE DISCUSSION

personnel qu'ils investiront les efforts nécessaires dans le temps pour acquérir et conserver les connaissances dans cette langue seconde.

### **FLC et le secteur privé**

Ce serait une erreur d'imaginer que la question de la formation linguistique ne concerne que Formation linguistique Canada et les modifications à apporter à ce que fait cet organisme ou à la façon dont il le fait. La question et les problèmes en jeu sont beaucoup plus importants. FLC devrait plutôt être perçue aujourd'hui comme l'école publique de langue du gouvernement fédéral. Outre l'enseignement du français et de l'anglais, FLC fait beaucoup de choses, et les fait bien<sup>22</sup>.

La vraie question est de savoir quelles modifications le gouvernement doit apporter à son école de langue à l'avenir? Comment FLC s'intègre-t-elle à la situation plus générale? De quelles capacités et de quelles ressources aura-t-elle besoin pour faire ce qu'on attend d'elle?

Les écoles de langue privées vivent énormément de frustration quant au système actuel. Elles sont apparues pour combler un besoin réel de formation linguistique, souvent adaptée aux besoins des personnes, et elles sont fières de ce qu'elles font. Toutefois, la fonction publique les traite trop souvent comme des suiveurs et ne les respecte pas réellement comme des partenaires jouant un rôle légitime dans une entreprise à l'échelle nationale. FLC veut-elle travailler avec elles ou souhaite-elle qu'elles disparaissent? Cela n'est pas évident. On ne sait pas non plus avec certitude si les ministères obtiennent ce qu'ils veulent de ces entreprises du secteur privé.

### **Les ministères et les organismes**

Les institutions de la fonction publique joueront évidemment un rôle déterminant dans tout futur modèle de formation linguistique : tout d'abord parce qu'elles font et continueront à faire au moins un peu de formation linguistique elles-mêmes; en second lieu, parce qu'elles paient pour la formation linguistique dans l'autre langue à la fois pour satisfaire aux exigences obligatoires et dans le cadre de programmes plus larges de perfectionnement professionnel; et en troisième lieu, parce que ce qu'elles font en matière de langue de travail et de perfectionnement professionnel constitue un élément clé de l'implication personnelle en formation linguistique.

### **Le rôle à venir de FLC**

Il faut décider ce que sera ce rôle. On peut imaginer, dans les grandes lignes, trois rôles différents pour l'école de langue du gouvernement à l'avenir<sup>23</sup> :

---

<sup>22</sup> Par exemple, FLC élabore également de nouvelles méthodologies et de nouvelles technologies pour l'enseignement et les met à la disposition des ministères et de certaines des entreprises les plus importantes du secteur privé.

<sup>23</sup> Ceux-ci sont à nouveau discutés à la page 21.

## ÉBAUCHE À DES FINS DE DISCUSSION

1. Le premier est un statu quo, probablement insoutenable, dans lequel FLC est financée pour assurer la formation obligatoire à autant de personnes qu'elle peut en accueillir, les autres étant inscrites sur des listes d'attente ou envoyées suivre des cours dans le secteur privé. Cette approche ne résout aucune des faiblesses perçues dans le système actuel, ni ne répond aux insatisfactions ressenties par les ministères et les clients.
2. Le second rôle auquel on pourrait penser se rapprocherait du modèle du ministère de la Justice avec les avocats, FLC étant officiellement le « siège » des enseignants en langue du gouvernement, alors que la plupart d'entre eux sont affectés à des unités de formation linguistique au sein des ministères. Les orientations stratégiques et les outils dont ils auraient besoin leur seraient transmis par FLC, et FLC veillerait à leur perfectionnement professionnel et à la gestion de leur carrière. Ils seraient cependant en poste dans les ministères, y apparaissant comme des collègues des employés et apprenant à connaître les besoins linguistiques et les réalités opérationnelles de l'institution qui les accueille.
3. Le troisième modèle verrait FLC abandonner les activités opérationnelles de formation linguistique et se cantonner à des responsabilités centrales pour :
  - définir des normes;
  - évaluer et accréditer les programmes de formation linguistique des ministères et du secteur privé;
  - faire de la recherche;
  - développer des technologies et des méthodes de formation;
  - servir de centre national du leadership en formation linguistique

### ***B) Les systèmes***

#### **Financement du programme**

C'est une question complexe qui ne peut être traitée de façon satisfaisante dans ce document. Voici brièvement la situation actuelle :

- Conformément à ses obligations en vertu de la LLO, le gouvernement finance FLC pour lui permettre d'assurer la formation rendue obligatoire (c.-à-d. la formation des personnes devant occuper des postes désignés comme bilingues).
- Il incombe aux ministères d'assumer les coûts de la formation non obligatoire, et ils *choisissent* souvent de payer eux-mêmes la formation obligatoire exigée pour permettre aux EX d'atteindre les exigences de leurs

## ÉBAUCHE À DES FINS DE DISCUSSION

postes (dans les régions bilingues, ils sont pratiquement tous de niveau CBC).

- Les personnes peuvent payer (et demander ensuite le remboursement) des cours de formation linguistique donnés par les entreprises privées, des collèges, l'alliance française, etc.) dans le cadre de leur propre programme de perfectionnement professionnel.

Il faut aborder trois grandes questions :

1. Quels sont les coûts qui devraient être pris en charge par l'administration centrale (c.-à-d. par l'intermédiaire de FLC) et à quoi devrait servir le financement accordé aux ministères?
2. Est-ce que FLC devrait fonctionner, en tout ou en partie, sur une base de recouvrement des coûts?
3. Jusqu'à quel point les personnes doivent-elles assumer les coûts pour conserver leur niveau de bilinguisme une fois qu'elles l'ont atteint?

### Les tests

La question des tests est délicate et difficile, en particulier aujourd'hui. Mis à part les cas anecdotiques de personnes qui ont suivi une formation pendant des mois et passé des tests une douzaine de fois sans les réussir, les étudiants et les responsables de l'administration semblent généralement convaincus que :

- les tests sont beaucoup plus rigoureux qu'ils ne l'étaient il y a quelques années (et injustes également);
- les tests sont injustes et subjectifs sans raison;
- les gens subissent les tests pour vérifier l'atteinte d'une norme qui n'a pas de relation avec leurs emplois;
- toute la méthode des tests cause du stress inutilement et est artificielle<sup>24</sup>.

Ceux qui appliquent le système de test contestent toutes ces assertions. Il y a cependant manifestement quelque chose d'erroné quand tous pensent que le système ne fonctionne pas, sauf ceux qui l'exploitent. On craint également de plus en plus que, indépendamment des vertus ou des défauts du système, il risque dans sa forme actuelle de créer un contrecoup linguistique anti-français dans la fonction publique qui reconnaît

---

<sup>24</sup> Une personne interviewée a fait remarquer que notre régime actuel de tests s'explique dans une large mesure par le fait que ces tests ont été la responsabilité de la CFP, organisme central responsable de la dotation. Cette personne a expliqué que, comme le système de dotation lui-même, notre approche au test est inutilement rigide, uniforme et formelle.

## ÉBAUCHE À DES FINS DE DISCUSSION

par ailleurs parfaitement l'importance fondamentale du bilinguisme aux niveaux de la direction et pour le service au public.

On craint également de plus en plus que le système actuel de tests ne permette pas de tenir compte en toute équité des personnes ayant des difficultés d'apprentissage<sup>25</sup>, des personnes qui ont tout simplement des difficultés très réelles à apprendre une autre langue ou des personnes qui ont une autre langue maternelle que l'anglais.

### **C) Les gens**

#### **Les responsabilités des employés**

Comme on l'a signalé auparavant, une question demeure importante pour l'avenir, à savoir déterminer les responsabilités respectives de l'employeur et de la personne en matière de formation linguistique. Presque toutes les personnes avec qui je me suis entretenu au cours de ce projet estiment qu'il y a un problème très largement répandu qui tient au manque d'engagement de la personne à acquérir, conserver et utiliser le français comme langue seconde. Une partie de ce problème est imputable à des éléments institutionnels, comme la culture, le leadership, etc. Le problème tient cependant dans une large mesure à l'opinion voulant que la formation d'une personne à un certain niveau de capacité linguistique relève essentiellement de la responsabilité de l'employeur. Dans de trop nombreux cas, les employés ne s'engagent pas suffisamment à titre personnel à atteindre réellement un bilinguisme fonctionnel, en partie parce qu'ils ne voient pas d'avantages de nature professionnelle ou personnelle à devenir réellement bilingue.

La dimension personnelle de cette question dépasse la portée de ce document. La dimension professionnelle doit cependant se traduire dans les approches institutionnelles au bilinguisme sous forme de compétences nécessaires pour les personnes qui aspirent à certains types d'emploi et à certains types de carrière.

- Une façon d'y parvenir est d'intégrer la formation linguistique aux approches ministérielles en matière de perfectionnement professionnel et dans les plans d'apprentissage individuels (voir ci-dessous).
- Une autre façon est de modifier délibérément l'équilibre des responsabilités entre l'employeur et l'employé en faisant de l'atteinte du bilinguisme quelque chose se rapprochant davantage d'un partenariat entre l'employeur et l'employé. On pourrait y parvenir, par exemple :
  - en adoptant et en appliquant une politique prévoyant que le gouvernement paie un employé pour atteindre un certain niveau de bilinguisme, mais en précisant que le maintien de ce niveau de

---

<sup>25</sup> Se reporter, par exemple, à l'étude de cas de l'APEX traitant de la formation et des tests linguistiques et faisant état de discussions avec un groupe de cadres souffrant de dyslexie, mars 2004.

## ÉBAUCHE À DES FINS DE DISCUSSION

bilinguisme est la responsabilité de l'employé;

- en déclarant que l'administration centrale assumera les coûts d'un certain nombre d'heures de formation linguistique, disons 2 000 heures au cours d'une carrière. Par la suite, tout enseignement additionnel sera à la charge du ministère ou de la personne;
- en précisant clairement, lors de l'entrée en fonction, les attentes du ministère en matière de capacités bilingues, afin que les employés commencent à s'investir personnellement dans ce domaine tôt dans leur carrière. Une chose est claire, si le gouvernement doit imposer davantage de responsabilités aux fonctionnaires pour l'acquisition et le maintien de compétences dans l'autre langue, il doit en même temps renouveler ses investissements dans les outils et les possibilités permettant aux employés de le faire. Cela signifie des éléments comme des cours gratuits à l'heure du déjeuner dans les locaux du ministère, des outils d'apprentissage électronique à utiliser à domicile, des possibilités de travailler dans l'autre langue, etc.

Un point connexe est de choisir les bonnes mesures incitatives. Aujourd'hui, le système assume 100 % des coûts de la formation « réactive », c'est-à-dire de la formation destinée à répondre aux exigences d'un emploi. Il ne paie par contre que fort peu en cas de formation « proactive », c'est-à-dire de formation qu'une personne peut suivre de son propre chef pour acquérir des compétences utiles à sa carrière dans la fonction publique. Cela doit changer.

### **Intégrer la formation linguistique au perfectionnement professionnel**

Ce point a été soulevé dans de nombreuses conversations : si la formation linguistique doit être pertinente pour les employés, elle doit être intégrée à leur plan d'apprentissage personnel et à l'approche à long terme de leur ministère en matière de perfectionnement professionnel. Cela semble évident, mais c'est loin d'être courant aujourd'hui, et il y a plusieurs raisons à cela :

- La plupart des ministères et des organismes ont hésité à s'impliquer fortement dans la planification de carrière et dans le perfectionnement en général ou à indiquer clairement aux nouveaux venus que la maîtrise des deux langues officielles est essentielle pour une carrière de cadre.
- On a assisté au cours des dix dernières années à de nombreux bouleversements institutionnels et à un fort roulement du personnel compte tenu de départs à la retraite, d'accessions à des postes de cadre et de nouvelles embauches aux niveaux inférieurs. Cela a causé de l'incertitude quant à l'avenir des personnes et une plus grande instabilité institutionnelle qui a rendu la planification de carrière difficile.

## ÉBAUCHE À DES FINS DE DISCUSSION

- Aux alentours de 1985, et sauf en ce qui concerne l'injection de fonds dans le cadre du *Plan d'action pour les langues officielles*, les ressources consacrées à la formation linguistique ont été limitées. Les ministères hésitent à obliger les employés à se lancer dans des activités pour lesquelles ils ne disposent que de peu de fonds.

Cependant, l'exemple de Statistique Canada montre que cette intégration souhaitée peut réellement se faire. Les clés de la réussite sont :

- un leadership stable;
- l'engagement de la haute direction envers le bilinguisme institutionnel;
- l'engagement de l'institution envers le perfectionnement professionnel des employés;
- l'engagement envers la formation linguistique comme partie intégrante du perfectionnement professionnel;
- un degré raisonnable de stabilité de la main-d'oeuvre<sup>26</sup>; et
- la volonté de dépenser l'argent nécessaire à la formation initiale et ensuite de se doter des outils internes nécessaires, donner la formation voulue, etc.

---

<sup>26</sup> Statistique Canada a de la chance parce que c'est pratiquement le seul employeur du Canada de ce type de professionnels qui accèdent à des postes de cadres. Pour l'essentiel, cela signifie que si vous voulez y travailler, vous commencez à ce niveau-là de votre carrière et progressez. La plupart des gens y restent. Cela permet d'institutionnaliser plus facilement le perfectionnement professionnel, y compris la formation linguistique, et rend la gestion plus facile que dans de nombreuses autres organisations du secteur public dans lesquelles le personnel va et vient.

### IV. Une nouvelle vision

#### ***Que visons-nous?***

Comme l'ont dit plusieurs personnes interviewées « Nous ne cherchons pas la perfection ». L'objectif général devrait plutôt être de se doter d'une fonction publique dans laquelle les deux langues officielles sont respectées et utilisées au travail et pour fournir des services aux Canadiens et aux Canadiennes. Une condition nécessaire pour cela est la clarté des attentes et l'efficacité pratique. Les anglophones fonctionnellement bilingues devraient non seulement être encouragés à utiliser le français, mais on doit l'attendre d'eux. Le fait qu'ils parlent parfaitement devrait être moins important que leur capacité à communiquer efficacement et devrait se manifester en général par leurs comportements et leurs attitudes en travaillant dans les deux langues, parce que cela fait partie de l'emploi<sup>27</sup>.

#### **Les principes**

Pour cela, il est utile d'énoncer certains principes qui pourraient guider la réflexion à venir sur le modèle de formation linguistique de demain. Certains de ces points ont déjà été mentionnés :

1. *La formation linguistique devrait faire partie intégrante de la planification de carrière et du perfectionnement professionnel des fonctionnaires dans les régions bilingues et de ceux qui aspirent à des postes de cadres. Ce n'est pas un ajout pas plus que la compétence linguistique n'est un insigne qu'il faut obtenir et ensuite oublier dans un tiroir. C'est quelque chose qu'il faut garder vivant au travail.*
2. *Quand on réfléchit à un nouveau système de formation linguistique, il est essentiel d'énoncer clairement ce que le gouvernement devrait faire et ne pas faire. On peut alors envisager sérieusement de laisser la seconde catégorie aux mains du secteur privé et des collègues.*
3. *Il faut énoncer de façon explicite les responsabilités respectives de l'employeur et de l'employé, et s'assurer que chaque employé les connaît bien dès le début de son emploi.*
4. *Il faut chercher à parvenir à un nouveau consensus au niveau de la haute direction sur un système de tests linguistiques modernes et souples, qui s'adapte :*

---

<sup>27</sup> Le fait de s'entendre sur une définition plus exigeante d'un bilinguisme pleinement fonctionnel ne devrait pas être interprété comme une exclusion d'un respect plus marqué de ce qu'on appelle le bilinguisme réceptif, c'est-à-dire, d'un milieu de travail dans lequel les francophones peuvent s'exprimer en français, en sachant qu'ils sont compris par leurs collègues anglophones.

## ÉBAUCHE À DES FINS DE DISCUSSION

- a. aux exigences et aux attentes du milieu de travail;
- b. aux besoins du public desservi; et
- c. aux conditions et aux besoins des employés<sup>28</sup>.

### Des mesures précises

En gardant ces principes à l'esprit, quelles sont les étapes à suivre dans le cadre d'une nouvelle approche crédible à la formation linguistique?

Une chose à faire, quel que soit le scénario retenu pour l'avenir, est de moderniser

a) nos *normes de compétences linguistiques* et b) notre *système de prestation* de la formation linguistique.

- Les dirigeants doivent examiner sérieusement le niveau de compétences qu'ils attendent de leurs employés et, en particulier, des gestionnaires et des superviseurs. Ces derniers doivent-ils obtenir, comme certains l'ont exprimé, « un B fort » ou un « C faible »? Y a-t-il réellement une différence entre les deux? Où alors devons-nous réellement viser un « C » beaucoup plus fort, qui se traduirait réellement par un bilinguisme pleinement fonctionnel.
- Les dirigeants des ministères et des organismes doivent, avec l'aide de l'Agence de la gestion des ressources humaines de la fonction publique et du Conseil du Trésor, examiner individuellement leurs exigences pour des emplois particuliers. Par exemple, est-ce que tous les postes EX dans la RCN doivent être classés comme CBC? Combien de postes en dehors des régions bilingues devraient être classés comme bilingues, mais ne le sont pas?
- Le système de formation linguistique doit connaître les positions gouvernementales sur ce type de questions avant qu'on puisse raisonnablement attendre de lui qu'il y apporte des réponses.

La question de la modernisation des systèmes de prestation touche tous les aspects, de l'utilisation des outils électroniques à l'enseignement dispensé à domicile, aux cours de recyclage, aux systèmes pour favoriser l'utilisation du français comme langue de travail. Ces types de systèmes de soutien ne sont pas une nouveauté, mais ils ont besoin de financement et d'un soutien institutionnel continu.

---

<sup>28</sup> Nous devons garder à l'esprit que l'élaboration de ce type de système n'est pas une tâche facile, et l'une des raisons importantes en est que la réussite ou l'échec a des répercussions importantes pour la personne. Je n'ai constaté aucun consensus chez la vingtaine de personnes que j'ai interrogées sur ce qui constituerait un système de test plus juste et plus utile.

## ÉBAUCHE À DES FINS DE DISCUSSION

### **Des modèles pour FLC**

Comme indiqué à la page 19, il va falloir prendre les décisions sur les modalités convenant le mieux au déploiement de la capacité institutionnelle de FLC à l'appui du nouveau modèle. Voici quelques points à garder à l'esprit :

- *Le statu quo n'est probablement pas vendable.* L'opinion qui se dégage est que le gouvernement ne dépense pas son argent aussi efficacement qu'il le pourrait en formation linguistique et que les compétences du personnel de FLC ne sont pas actuellement utilisées dans le meilleur intérêt de la fonction publique. La question qui se pose est de savoir comment en faire une meilleure utilisation.
- *Il serait erroné de croire que le gouvernement peut se passer d'une capacité centrale en formation linguistique.* Il n'y a aucun endroit en dehors du gouvernement où quelqu'un pourrait s'adresser pour obtenir de nouveaux outils, de nouvelles méthodes et des normes dans ce domaine spécialisé. De plus, les langues officielles constituent un fondement essentiel du Canada qui est défini dans la Constitution. Si le gouvernement fédéral n'affirmait pas sa présence et n'investissait pas dans cette responsabilité essentielle, cela reviendrait à envoyer un message malheureux aux fonctionnaires et aux Canadiens et aux Canadiennes en général.
- *Les modèles décrits à la page 19 ne sont pas rigides.* Par exemple, il serait possible de combiner une nouvelle vocation de FLC comme organisme central de la formation linguistique avec le maintien de certaines responsabilités de base en enseignement, par exemple, pour les EX ou pour les personnes ayant des difficultés d'apprentissage.

### ***Les clés de la réussite***

La culture est au cœur d'une formation linguistique efficace à l'avenir. Les discussions dont ce document se fait l'écho ont démontré qu'il y a réellement trois clés pour mettre en place une nouvelle culture de la fonction publique dans laquelle les langues officielles seraient respectées et utilisées.

### **Le leadership**

Un leadership visible et cohérent qui s'affirme aussi bien dans la pratique que dans la rhétorique est le point de départ de changements concrets dans le milieu de travail. Sans leadership, les francophones resteront hésitants à utiliser leur langue maternelle et les anglophones ne seront pas incités à appliquer les compétences linguistiques qu'ils ont acquises dans le cadre de leur formation.

### ***La responsabilisation***

Il est essentiel, dans le cas de la nouvelle approche à utiliser à l'avenir, de développer

## ÉBAUCHE À DES FINS DE DISCUSSION

un sens de la responsabilité personnelle en matière d'acquisition de la langue seconde et du maintien de l'acquis. À moins que chaque fonctionnaire ne convienne que la responsabilité d'investir en compétences linguistiques est un élément nécessaire d'une carrière de cadre, nous ne pouvons nous attendre à modifier la culture linguistique de la fonction publique.

Comme nous l'avons déjà vu, cela ne signifie pas que l'employeur n'a aucune responsabilité en formation. Il s'agit plutôt de parvenir à un meilleur équilibre, plus clair, entre les responsabilités respectives des deux dans le but ultime de donner une dimension pratique aux aspirations élevées de la LLO.

### **S'adapter à l'apprenant**

Le point final à signaler est essentiel à la réussite à venir pour rendre la formation pertinente pour l'apprenant. Cela signifie, comme nous en avons discuté, l'intégration de la formation linguistique au plan de carrière et au perfectionnement professionnel. Cela suppose également une approche à la formation et aux tests qui mette l'accent sur les compétences linguistiques pertinentes à l'emploi et sur les réalités de la vie dans un ministère ou un organisme donné. Cela signifie également rendre disponibles de nouvelles technologies pour l'apprentissage et le maintien de l'acquis, et faire de façon générale que les institutions de la fonction publique appuient l'acquisition de la langue seconde et le maintien de l'acquis dans la mesure du possible.

### ***Le système de formation linguistique en 2010***

Quel type de système de formation linguistique cela donnera-t-il? En gardant à l'esprit qu'il faudra faire des choix, même dans le cadre de la nouvelle vision proposée et que l'obtention de nouvelles ressources ne peut être garantie, le type de système que j'imaginerais pour les cinq à dix ans à venir ressemblerait à ceci :

#### **« Le Centre » (c.-à-d. le Conseil du Trésor, l'AGRHRPC, la CFP, FLC) auront :**

- structuré et mis en œuvre une politique révisée sur la formation linguistique qui énoncera clairement les responsabilités des ministères et des organismes et de leurs employés;
- imposé aux ministères et aux organismes de :
  - nommer ou désigner des coordonnateurs à la formation linguistique;
  - présenter des plans annuels de formation linguistique et faire rapport sur les résultats. Les plans de formation linguistique devraient être intégrés aux politiques ministérielles sur le perfectionnement professionnel et l'apprentissage individuel.
- donné un nouveau mandat à FLC et lui donner les moyens de servir de

## ÉBAUCHE À DES FINS DE DISCUSSION

centre national (c.-à-d. pas uniquement fédéral) d'excellence en formation linguistique, responsable de :

- la définition des normes de formation;
  - l'accréditation des méthodes et des établissements de formation (y compris les écoles du secteur privé);
  - l'évaluation des enseignants employés par le gouvernement fédéral;
  - l'approbation des tests et l'évaluation des examinateurs;
  - la vérification et l'évaluation des programmes et des plans de formation linguistique des ministères;
  - l'enseignement de base à des fins précises.
- accepté qu'une grande partie, voire l'essentiel, de la formation linguistique soit assurée par des institutions non gouvernementales (collèges, écoles privées, etc.) appliquant les normes définies par le centre;
  - attesté la maîtrise linguistique au moyen de tests plus adaptés aux conditions au sein d'un ministère et tenant davantage compte des personnes.

### **Les ministères et les organismes devront :**

- favoriser et encourager l'utilisation des deux langues officielles en milieu de travail;
- élaborer et mettre en œuvre des plans de formation linguistique exigés par le centre;
- intégrer la formation linguistique à leur approche d'ensemble de recrutement, de perfectionnement professionnel et d'apprentissage;
- encourager les employés à investir en formation linguistique dans le cadre de leur propre perfectionnement professionnel;
- offrir un soutien à la formation et des possibilités de formation;
- modifier l'équilibre de leur investissement en formation linguistique en passant d'une formation réactive à une formation proactive.

### **Les employés devront, à titre individuel :**

- comprendre et accepter que la maîtrise des deux langues officielles est une exigence pour certains types d'emplois et de carrières dans la fonction

## ÉBAUCHE À DES FINS DE DISCUSSION

publique;

- investir en formation linguistique dans le cadre de leur propre perfectionnement professionnel;
- se sentir appuyés et encouragés à utiliser l'autre langue officielle en milieu de travail.

### ***Les obstacles et les risques avant d'y parvenir***

Les entrevues ont fait ressortir un certain nombre de préoccupations communes au sujet des obstacles à affronter pour se doter d'une nouvelle vision de la formation linguistique dans la fonction publique.

- Un défi évident pour l'élaboration d'un nouveau modèle est de trouver les ressources nécessaires à l'élaboration de programmes de formation linguistique plus efficaces dans les ministères et, s'il en est décidé ainsi, au niveau central par l'intermédiaire de FLC. Les ministères auront également besoin de nouveaux outils pour faciliter l'acquisition des langues et le maintien de l'acquis.
- Une seconde difficulté à surmonter est de parvenir à un consensus sur des éléments comme le niveau souhaité de compétences et, en particulier, sur les tests. Cela ne sera pas facile. Des cadres supérieurs bien intentionnés auront des visions différentes des objectifs et de la meilleure façon de les atteindre et de les mesurer.
- Un troisième défi est d'obtenir l'appui politique nécessaire pour modifier le système de formation linguistique qui est, dans une certaine mesure, prisonnier de l'histoire des 35 dernières années. De nombreuses personnes ont avantage au statu quo; d'autres craignent tout simplement les changements. Ces différents types de réticences devront être abordés de façon honnête si le gouvernement veut réellement adopter un nouveau modèle.
- Mais le risque le plus important auquel sont confrontés les cadres supérieurs, quand ils réfléchissent à ces questions, est la tentation de considérer la formation linguistique comme un problème au lieu d'une possibilité importante et essentielle pour mettre en place la fonction publique de l'avenir.

La formation linguistique est trop souvent perçue comme quelque chose que l'on peut négliger au profit d'autres questions plus pressantes. Il est temps d'accorder à cette question primordiale toute l'attention qu'elle mérite.

Jim Mitchell

## Annexe I : Cadre de référence

### « Une nouvelle vision pour la formation linguistique dans la fonction publique »<sup>29</sup>

La formation en langues officielles dans la fonction publique englobe un ensemble complexe d'activités qui sont :

- gérées conformément aux politiques du CT;
- gérées au sein du gouvernement par Formation Linguistique Canada, qui fera sous peu partie de la nouvelle École de la fonction publique du Canada;
- mises en œuvre par des organismes de formation du secteur public et du secteur privé; et
- validées par la Commission de la fonction publique.

La maîtrise des deux langues officielles du Canada est une exigence pour 38 % des emplois de la fonction publique, et pour 79 % des postes EX. Quatre-vingt-quatre pour cent des postes bilingues EX se trouvent dans la RCN. Au cours des dernières années, l'obligation de suivre une formation linguistique intensive pour respecter les exigences des postes EX qu'ils détiennent actuellement ou qu'ils pourraient occuper à l'avenir a soulevé certaines controverses chez les cadres et dans d'autres catégories professionnelles. Certains titulaires de postes EX ont échoué à répétition aux tests imposés à la fin de leur formation. L'accès à la formation des employés qui ne font pas partie du groupe de la direction soulève aussi des préoccupations, tout comme les entraves possibles à l'avancement alors qu'il y a des réductions de dotations non impératives et une augmentation de dotations bilingues impératives.

La vaste majorité des cadres supérieurs, au sein de la collectivité des EX et dans le public concerné, estime que la façon dont le gouvernement aborde l'ensemble de la question de la formation en langues officielles n'est pas la bonne. Les coûts sont élevés, les résultats inégaux et la formation linguistique n'est pas intégrée comme elle le devrait au cadre plus vaste du perfectionnement professionnel de la fonction publique. Le modèle actuel de formation linguistique est réactif (c.-à-d. après la dotation) plutôt que proactif, comme la plupart des autres aspects du perfectionnement professionnel.

De plus, on ne connaît pas avec précision l'équilibre entre l'obligation des institutions de la fonction publique d'assurer la formation linguistique de leurs employés et l'obligation des employés eux-mêmes de développer leur maîtrise de l'autre langue officielle dans le cadre de leur investissement personnel dans leurs carrières. Le résultat final est qu'il faut repenser les besoins en formation linguistique de la fonction publique.

---

<sup>29</sup> Cette section reproduit, avec de légères modifications, la proposition soumise pour ce projet.

### Portée proposée du document de réflexion

La réflexion devrait aborder les grandes questions suivantes :

- **Le nouvel environnement – à la fois social et technologique – du travail dans la fonction publique au Canada en 2004**, et préciser en quoi il diffère de l'environnement correspondant des années 1960 et 1970, alors que la politique et les modèles actuels de formation linguistique ont été élaborés et mis en œuvre.
  - En quoi le pays a-t-il changé dans des dimensions pertinentes à la question de l'acquisition de la langue seconde et du maintien de l'acquis, et de l'utilisation des deux langues officielles au travail?
  - En quoi la population canadienne et la main-d'œuvre de la fonction publique ont-elles changé?
  - Quels sont les effets de la disponibilité de nouvelles technologies d'apprentissage sur le modèle de formation linguistique qui convient pour l'avenir?
- **Les principes et les hypothèses implicites (c.-à-d. « l'employeur paie ») qui sous-tendent notre modèle actuel de formation linguistique**, afin que les principes et les prémisses du modèle à venir puissent apparaître clairement par comparaison.
  - Y a-t-il en réalité une « vision » qui sous-tende le modèle actuel?
  - Pourquoi les compétences en langue seconde sont-elles virtuellement les seules compétences que la fonction publique est prête à faire acquérir à ses employés après leur embauche?
  - La vision de la formation dans la fonction publique a évolué au cours des 30 dernières années. Est-ce que la vision de la *formation linguistique* a évolué parallèlement?
- **Les intérêts, les attentes, les responsabilités et le rôle à venir des institutions de la fonction publique** dans la formation en langues officielles (c.-à-d. FLC, écoles de langue ministérielles).
  - Quels sont les devoirs de l'employeur envers les employés, en matière de formation linguistique?
  - Quelles attentes ont les ministères et les organismes concernant les capacités bilingues? À partir de cette base, comment peuvent-ils espérer de façon réaliste s'assurer qu'ils disposent de ces capacités?

## ÉBAUCHE À DES FINS DE DISCUSSION

- Quels sont les rôles respectifs des institutions et des employés en matière de formation linguistique dans le cadre de la planification de carrière et du perfectionnement professionnel?
- **Les rôles des personnes et les responsabilités qui leur incombent**, qu'elles soient fonctionnaires ou qu'elles veuillent faire carrière dans la fonction publique.
  - Quelles responsabilités devraient incomber aux personnes en ce qui concerne l'acquisition des compétences leur permettant de travailler dans l'autre langue officielle?
  - Quelles mesures incitatives et quelles récompenses pourrait-on offrir pour favoriser l'acquisition de la langue seconde et le maintien de l'acquis?
  - Quels frais pourraient raisonnablement être acquittés par l'employeur, par le ministère et par la personne?
  - Quels aspects de la formation linguistique devraient être considérés comme « essentiels » et lesquels comme étant reliés plus directement aux besoins d'un emploi précis et nécessitant en cela une adaptation? Qui devrait en être responsable?
- **Le rôle des instruments « non éducatifs »** dans l'acquisition de la langue seconde et le maintien de l'acquis pour les fonctionnaires fédéraux.
  - Par exemple, quels aspects des conditions de travail favorisent ou non l'acquisition de la langue seconde et le maintien de l'acquis?
  - Quels genres d'éléments pourraient contribuer à ce que le concept de « langue de travail » fonctionne à la fois pour les personnes déjà bilingues et pour celles qui terminent leur formation linguistique?
- **Les critères pouvant permettre au gouvernement d'évaluer les questions de viabilité financière et de durabilité.**
  - De quoi devrait avoir l'air, en termes généraux, un modèle durable, en gardant à l'esprit que la durabilité n'est pas simplement une question financière?
  - Dans le cadre de quel type de modèle d'investissement voulons-nous intégrer la formation linguistique? (C'est-à-dire le gouvernement devrait-il assurer la formation une seule fois, puis investir dans le maintien de l'acquis?)
  - Quels devraient être les liens entre le système de formation linguistique et le système de tests (actuellement des régimes distincts)? Comment pouvons-

## ÉBAUCHE À DES FINS DE DISCUSSION

nous passer à un système plus intégré traduisant plus précisément les besoins réels des emplois?

- **Les freins à la réalisation de cette vision** de la formation linguistique dans l'avenir.
  - Quels obstacles et quels risques devons-nous prendre soin d'éviter ou de contourner en ce qui concerne le système de formation linguistique de la fonction publique?

## **Annexe II : Liste des personnes interviewées**

### **Fonction publique**

**Michelle Chartrand**, présidente, Agence de la gestion des ressources humaines de la fonction publique du Canada

**Janice Cochrane**, présidente, École de la fonction publique du Canada

**Maria Barrados**, présidente, Commission de la fonction publique

**Jim Judd**, secrétaire du Conseil du Trésor, Secrétariat du Conseil du Trésor

**Ivan Fellegi**, statisticien en chef du Canada, Statistique Canada

**Oryssia Lennie**, sous-ministre, Diversification de l'économie de l'Ouest

**Marie-Lucie Morin**, sous-ministre adjointe, ministère des Affaires étrangères

**Diana Monnet**, vice-présidente, Agence de la gestion des ressources humaines de la fonction publique du Canada

**Denise Boudrias**, vice-présidente principale, École de la fonction publique du Canada (ainsi que Yves Dupuis et Garth Manson)

**Jacques Pelletier**, vice-président, Commission de la fonction publique

**Greg Gauld**, vice-président, Commission de la fonction publique

**Patrick Borbey**, sous-ministre adjoint, Services ministériels, Santé Canada

**Yvette Mongeon**, alors directrice générale, Formation linguistique Canada (et Pierre LeBrun)

**Carole Theauvette**, directrice principale, Direction générale des industries de services, Industrie Canada

**Lcol Jean-Yves Caron**, commandant, École des langues des Forces canadiennes

**Pierre de Blois**, directeur exécutif, Association professionnelle des cadres de la fonction publique du Canada

**Jim Jones**, directeur général régional, région du Golfe, Pêches et Océans Canada

## ÉBAUCHE À DES FINS DE DISCUSSION

### **Secteur privé**

**Gonzalo Peralta**, PDG, BabelFish, et membre du conseil d'administration de l'Association canadienne des écoles de langue privées

**Louise Charest**, directrice, École de langues de l'Estrie

**Michel Caron**, président, École de langues Caron Ltée