

Helaina Gaspard (2019). *Canada's Official Languages. Policy versus Work Practice in the Federal Public Service*. Ottawa : Presses de l'Université d'Ottawa. 145 pages

Matthieu LeBlanc

Volume 51, Number 1, 2020

URI: <https://id.erudit.org/iderudit/1097556ar>

DOI: <https://doi.org/10.7202/1097556ar>

[See table of contents](#)

Publisher(s)

Revue de l'Université de Moncton

ISSN

0316-6368 (print)

1712-2139 (digital)

[Explore this journal](#)

Cite this review

LeBlanc, M. (2020). Review of [Helaina Gaspard (2019). *Canada's Official Languages. Policy versus Work Practice in the Federal Public Service*. Ottawa : Presses de l'Université d'Ottawa. 145 pages]. *Revue de l'Université de Moncton*, 51(1), 77–82. <https://doi.org/10.7202/1097556ar>

RECENSION

Helaina Gaspard (2019). *Canada's Official Languages. Policy versus Work Practice in the Federal Public Service*. Ottawa : Presses de l'Université d'Ottawa. 145 pages.

Matthieu LeBlanc
Université de Moncton

Dans son livre paru en 2019, Helaina Gaspard nous présente, de manière succincte mais convaincante, une analyse bien documentée de la mise en œuvre de la politique sur les langues officielles au sein de la fonction publique fédérale de 1967 à 2013. Elle s'intéresse notamment à la région de la capitale nationale – Ottawa-Gatineau – et à l'interaction entre les institutions et les acteurs chargés de la mise en œuvre des politiques linguistiques, notamment en ce qui a trait à la langue de travail dans la fonction publique fédérale. Elle cherche entre autres à savoir pourquoi il existe un si grand fossé entre les politiques en vigueur et les pratiques observées. Autrement dit, comment se fait-il que, au terme de 50 ans de bilinguisme institutionnel, le rapport entre l'anglais et le français au sein de la fonction publique demeure à ce point asymétrique? Pourquoi n'a-t-il pas été possible d'atteindre les résultats escomptés?

Dans les lignes qui suivent, je procéderai dans un premier temps à une recension de l'ouvrage dans le but d'en dégager les fondements conceptuels et les principaux arguments mis de l'avant par l'auteure. Dans un deuxième temps, je me livrerai à une critique de l'ouvrage en insistant sur son apport à l'avancement des connaissances.

Dans le **chapitre premier**, l'auteure présente les visées de son ouvrage et les fondements théoriques sur lesquels repose son analyse. Elle établit d'abord les liens entre langue(s) et politique en contexte canadien en rappelant, à juste titre, que peu d'études ont porté sur le contexte institutionnel dans lequel les politiques linguistiques ont été adoptées et mises en œuvre au sein de l'appareil fédéral. Elle mobilise la notion de

bureaucratie représentative (des groupes linguistiques, notamment) pour ensuite présenter le cadre conceptuel qui structure son analyse, soit le néo-institutionnalisme historique, et son concept clé, l'effet de sentier (*path dependency*), selon lequel les actions et les décisions prises par le passé (par une institution, p. ex.) ont souvent un effet structurant sur les actions et les décisions qui sont prises ultérieurement. Autrement dit, elle cherche à mieux comprendre le poids de l'histoire, le poids du « déjà-là », c'est-à-dire l'effet des décisions prises au moment de l'élaboration des politiques linguistiques sur leur mise en œuvre au fil du temps. Gaspard a également recours au concept de *layering*, qui consiste à greffer, ou à superposer, petit à petit, de nouveaux éléments – des couches, si l'on veut – à des politiques existantes dans le but de provoquer des changements graduels.

Dans le **chapitre 2**, qui porte sur la période 1867-1967, Gaspard propose une analyse du contexte linguistique et politique qui a présidé à l'instauration du bilinguisme institutionnel au sein de la fonction publique. Elle pose un regard critique sur les décisions et les règles qui ont été adoptées depuis la Confédération jusqu'à la mise sur pied de la Commission royale d'enquête sur le bilinguisme et le biculturalisme au début des années 1960. Elle fait ressortir avec brio l'énorme résistance à l'introduction du français comme seconde langue officielle de l'appareil gouvernemental, l'hégémonie de l'anglais comme langue de fonctionnement interne du gouvernement et l'exclusion des francophones des rangs de la fonction publique fédérale. Elle termine en illustrant de quelle manière la montée du nationalisme québécois dans les années 1960 a poussé le gouvernement à agir rapidement en matière de législation linguistique fédérale.

Dans le **chapitre 3**, qui couvre la période de 1968 à 1972, Gaspard propose une analyse des trois principaux instruments proposés par l'administration fédérale pour assurer la mise en œuvre de la *Loi sur les langues officielles* (1969), notamment en ce qui a trait à la langue de travail et à la représentation des deux groupes linguistiques : l'instauration d'unités de langue française (unités ministérielles au sein desquelles les francophones pourraient travailler exclusivement en français), l'établissement de districts bilingues (zones désignées aux fins de l'offre des services – municipaux, provinciaux et fédéraux – dans les deux langues officielles) et la désignation linguistique des postes (établissement de profils linguistiques pour les postes de fonctionnaires). L'auteure explique pourquoi les deux premiers instruments n'ont jamais été adoptés et que seul

le troisième – qui se fonde sur le principe de mérite individuel – a fini par être retenu. À la base, les deux premiers instruments auraient nécessité des changements majeurs à la structure organisationnelle de la fonction publique, sans compter qu'ils suscitaient une certaine résistance de la majorité anglophone. Elle prend toutefois soin de préciser que la désignation linguistique des postes a tout de même permis d'accroître sensiblement la proportion de francophones au sein de l'appareil fédéral, même si, au bout du compte, cet accroissement a eu peu d'effets sur les pratiques langagières des fonctionnaires.

Au **chapitre 4**, Gaspard se concentre sur la période 1973-1981, marquée par l'adoption en 1973 de la *Résolution sur les langues officielles dans la fonction publique du Canada*, laquelle visait à améliorer l'accès aux postes de la fonction publique fédérale et à permettre aux fonctionnaires de travailler dans la langue officielle de leur choix. Elle examine dans un premier temps la forte opposition exprimée par certains acteurs – en particulier les syndicats – qui souhaitaient avant tout protéger les acquis des fonctionnaires unilingues en les soustrayant aux exigences linguistiques auxquelles ils seraient éventuellement assujettis. Dans un second temps, elle montre de quelle manière certains changements organisationnels internes ont fait en sorte que la responsabilité en matière de langues officielles au travail a été confiée presque entièrement aux gestionnaires intermédiaires, considérés comme des acteurs clés, voire des piliers, dans la promotion d'une culture de travail bilingue.

Le **chapitre 5** est entièrement consacré à la période 1982-2013, dont les deux moments charnières sont l'inscription de clauses linguistiques dans la *Charte canadienne des droits et libertés* en 1982 et, bien sûr, l'adoption de la nouvelle *Loi sur les langues officielles* en 1988. Comme l'explique Gaspard, si l'on peut se réjouir de l'inclusion dans la loi de 1988 du droit des fonctionnaires à travailler dans la langue officielle de leur choix dans les régions bilingues, en revanche cette nouvelle disposition n'a pas donné les résultats escomptés. En misant sur les droits individuels plutôt que sur les droits collectifs, la partie V de la nouvelle loi fait en sorte que c'est aux fonctionnaires qu'il incombe de se prévaloir de ce droit, de le revendiquer, avec tout ce que cela implique. L'auteure souligne par ailleurs que le succès de la politique repose sur le strict comportement des individus, aucun changement structurel n'ayant été envisagé pour favoriser l'utilisation équitable des deux langues en milieu de travail. Tout se fait de manière

parcellaire, à coups de concessions, d'accommodements. Au final, la minorité francophone, que la loi est censée protéger, est ainsi laissée pour compte.

Dans sa **conclusion**, Gaspard revient sur les notions d'effet de sentier (*path dependency*) et de *layering* – la superposition et l'enchevêtrement de règles et de politiques – au sein de l'institution, notions qui permettent de mieux expliquer les difficultés liées à la mise en œuvre de la partie V de la *Loi sur les langues officielles* (langue de travail). Elle termine sur une note relativement pessimiste en affirmant qu'il est peu probable que le gouvernement prenne des mesures draconiennes pour agir sur la question de la langue de travail. La question linguistique étant on ne peut plus épineuse, le gouvernement n'a certes pas intérêt à en faire un enjeu social, sauf s'il peut en tirer un avantage politique.

Somme toute, l'ouvrage de Gaspard, résolument ancré dans le domaine de l'administration et de la politique publiques, présente un intérêt indéniable pour le lecteur en ce qu'il explore une question qui, pour pertinente qu'elle soit, a suscité peu d'engouement dans le domaine de la politique publique. Il intéressera non seulement les décideurs et décideuses politiques et les responsables de la mise en place des politiques linguistiques, mais également les chercheurs en politique publique, en administration publique et en aménagement linguistique. Très accessible et vulgarisé, l'ouvrage pourra être apprécié par un large lectorat.

S'il est un élément que l'on peut reprocher à Gaspard, c'est d'avoir très peu insisté sur la réelle mise en œuvre de la politique linguistique au fil du temps, ou encore sur les approches et les recherches en politique linguistique, malgré ce qu'elle énonce au début. Comme je l'ai mentionné au début, l'ouvrage est résolument ancré dans la politique publique, la science politique, voire la théorie des organisations. Pourtant, l'on sait que les recherches dans le domaine de la politique linguistique sont de plus en plus riches et que les perspectives adoptées sont de plus en plus critiques, la langue étant envisagée comme pratique sociale (voir notamment Heller et Duchêne, 2012 et Codó, 2019). La prise en compte des rapports de pouvoir, des inégalités, des idéologies linguistiques, des trajectoires de vie, entre autres, fait que l'on s'éloigne des approches pragmatiques et positivistes des années 50 et 60.

Mais avant tout, dans l'ouvrage de Gaspard, ce sont les fonctionnaires qui brillent par leur absence. Leur voix ne se fait pas entendre. Même si Gaspard n'a jamais eu l'intention de mener une étude ethnosociolinguistique, on peut s'étonner qu'elle ait fait très peu référence aux rapports de recherche et aux études sur la langue de travail dans la fonction publique fédérale. Le Commissariat aux langues officielles du Canada et le Secrétariat du Conseil du Trésor ont notamment publié des rapports – dont certains rapports de recherche – sur la question et dans lesquels les fonctionnaires sont sondés. À cela s'ajoutent les recherches menées en psychologie sociale (Bourhis, 1994), en sociolinguistique (LeBlanc, 2014) et en apprentissage des langues secondes (Gentil, 2009) qui, toutes, donnent la parole aux fonctionnaires, par l'entremise de sondages, d'entrevues, d'observations sur le terrain, etc. Il est clair que cet aspect n'aurait pas été au cœur de son ouvrage, mais les obstacles à la mise en œuvre des dispositions de la partie V de la *Loi sur les langues officielles* ne se limitent pas aux instruments dont le gouvernement s'est servi pour mettre en œuvre la politique linguistique ou encore aux débats sur le bilinguisme au sein de l'appareil gouvernemental. Les fonctionnaires y sont pour quelque chose. C'est ainsi que la prise en compte des réalités du terrain – à la fois des discours sur la langue et des pratiques langagières – aurait sans l'ombre d'un doute permis à Gaspard d'illustrer la complexité de la situation et de mieux développer son argumentaire pour convaincre son lectorat. La question des rapports de pouvoir (Bourhis, 1994; LeBlanc, 2014), des représentations linguistiques et de l'insécurité linguistique (LeBlanc, 2014; Commissariat aux langues officielles du Canada, 2005) et de l'apprentissage des langues secondes (Gentil, 2009) revient si souvent dans les études sur la fonction publique qu'il est presque impossible de les passer entièrement sous silence. Parallèlement, on peut s'étonner que Gaspard n'ait pas fait référence aux entretiens qui ont fait partie de sa recherche. Menés auprès d'acteurs clés de la mise en œuvre de la *Loi sur les langues officielles*, ces entretiens auraient permis d'insuffler une dimension qualitative à son étude.

Abstraction faite de ces remarques, l'ouvrage réussit tout de même à nous faire prendre conscience des limites du régime linguistique canadien et, plus largement, du bilinguisme dans la fonction publique fédérale. En conférant à certains de ses fonctionnaires des droits linguistiques – en l'occurrence le droit de travailler dans la langue officielle de leur choix dans certaines régions bilingues –, l'État offre des accommodements à la pièce,

ou des compromis (Dupuis, 2019), et c'est à l'individu de se prévaloir de ses droits, de les réclamer. Ainsi, la dualité linguistique demeure en quelque sorte la « réponse au maintien d'une stabilité démocratique » (Dupuis, 2019, p. 14), avec toutes les limites que cela comporte.

Bibliographie

- Bourhis, R. Y. (1994). Official language policies and the language of work in the Canadian Federal Administration: The linguistic work environment survey, *International Journal of the Sociology of Language*, 105-106, 217-266.
- Codó, E. (2018). Language Policy and Planning, Institutions, and Neoliberalisation. Dans J. W. Tollefson et M. Pérez-Milans (dir.), *The Oxford Handbook of Language Policy and Planning* (p. 467-484). Oxford University Press.
- Commissariat aux langues officielles du Canada (2005). *D'une vision à la réalité. Favoriser la cohabitation respectueuse des deux langues officielles au travail*. Ministère des Travaux publics et des Services gouvernementaux.
<https://publications.gc.ca/collections/Collection/SF31-75-2005F.pdf>
- Dupuis, S. (2019). *Deux poids, deux langues. Brève histoire de la dualité linguistique au Canada*. Septentrion.
- Gentil, G., Bigras, J. et O'Connor, M. (2009). « Le maintien du français chez les fonctionnaires fédéraux : impact d'un programme de formation linguistique », *Revue canadienne des langues modernes*, 65(5), 841-867.
- Heller, M. et Duchêne, A. (2012) (dir.). *Language in Late Capitalism. Pride and Profit*. Routledge.
- LeBlanc, M. (2014). « La langue de travail dans l'administration fédérale : où en sommes-nous aujourd'hui? ». Dans R. Clément et P. Foucher (dir.), *Cinquante ans de bilinguisme officiel. Défis, analyses et témoignages* (p. 69-76). Presses de l'Université d'Ottawa.
<https://doi.org/10.2307/j.ctv2pwtnhz>