

## Le bilinguisme dans l'administration fédérale du Canada (1969-1982)

Jacques Robichaud

Volume 24, Number 1, 1983

Égalité juridique des langues

URI: <https://id.erudit.org/iderudit/042537ar>

DOI: <https://doi.org/10.7202/042537ar>

[See table of contents](#)

Publisher(s)

Faculté de droit de l'Université Laval

ISSN

0007-974X (print)

1918-8218 (digital)

[Explore this journal](#)

Cite this article

Robichaud, J. (1983). Le bilinguisme dans l'administration fédérale du Canada (1969-1982). *Les Cahiers de droit*, 24(1), 115-130.  
<https://doi.org/10.7202/042537ar>

Article abstract

The author first examines the various public declarations which form the basis of the federal government's official languages policy, and then identifies the various stages in the application of this policy to the public service sector.

He concludes with an examination of the current situation.

# Le bilinguisme dans l'administration fédérale du Canada (1969-1982)

---

Jacques ROBICHAUD \*

*The author first examines the various public declarations which form the basis of the federal government's official languages policy, and then identifies the various stages in the application of this policy to the public service sector.*

*He concludes with an examination of the current situation.*

---

	<i>Pages</i>
<b>Introduction</b> .....	116
<b>1. Les déclarations</b> .....	118
1.1. La déclaration « Pearson » de 1966 .....	118
1.2. Le Livre III du rapport de la Commission royale d'enquête sur le bilinguisme et le biculturalisme: 1969 .....	119
1.3. La déclaration « Trudeau » de 1970 .....	119
1.4. La directrice du Conseil du trésor du 14 septembre 1970 concernant l'établissement des unités de langue française .....	120
1.5. Les « objectifs de direction » en matière de bilinguisme de 1971 .....	120
<b>2. Les trois étapes dans la mise en œuvre: trois révisions des politiques, 1973, 1977 et 1981</b> .....	121
2.1. La première étape: 1969-1973 — l'approche « culturelle » .....	121
2.2. La deuxième étape: 1973-1977 — l'approche du « dirigisme bureaucratique » .....	122
2.3. La troisième étape: 1977-1981 — l'approche « administrative » .....	125
<b>3. 1982: « L'intégration à la gestion »</b> .....	126
<b>Conclusion</b> .....	129

---

\* Avocat.

## Introduction

Le présent texte a essentiellement pour but de passer en revue les différentes étapes de la réforme linguistique accomplie au sein des institutions fédérales canadiennes, et plus particulièrement de la Fonction publique fédérale, à la suite de la remise au gouvernement des recommandations de la Commission Laurendeau-Dunton qui fut à l'origine de la *Loi sur les langues officielles* de 1969<sup>1</sup>.

Après avoir rappelé certaines constatations de cette commission et l'accueil qui leur fut réservé par le gouvernement fédéral, nous rappellerons les grandes lignes de la *Loi fédérale sur les langues officielles*. Nous examinerons ensuite, dans une première partie, les déclarations officielles qui furent à l'origine de la politique fédérale des langues officielles, pour dégager, dans une deuxième partie, les grandes étapes de la mise en application de cette politique dans l'Administration. Nous pourrions alors mieux apprécier ensuite où nous en sommes aujourd'hui, ce qui fera l'objet d'une troisième partie.

La mise en branle de la « Révolution tranquille » au Québec devait tôt ou tard exercer un impact sur la scène fédérale. Elle aboutit, dès 1963, à la création de la Commission royale d'enquête sur le bilinguisme et le biculturalisme chargée :

de recommander les mesures à prendre pour que la Confédération canadienne se développe d'après le principe de l'égalité entre les deux peuples qui l'ont fondée, compte tenu de l'apport des autres groupes ethniques à l'enrichissement culturel du Canada, ainsi que les mesures à prendre pour sauvegarder cet apport.

Cette commission constata que le Canada, sans s'en rendre compte, traversait probablement la crise la plus sérieuse de son histoire. Elle conclut ses travaux par un nombre impressionnant de recommandations basées sur un ensemble de constatations fondées sur des réalités spécifiquement canadiennes : immensité du territoire, mobilité de la main-d'œuvre et dispersion des minorités de langue officielle hors du Québec. Ces recommandations ont servi de base à la rédaction de la *Loi sur les langues officielles* de 1969.

La *Loi sur les langues officielles* déclare que le français et l'anglais jouissent d'un statut, de droits et privilèges égaux dans les institutions qui relèvent du parlement et du gouvernement du Canada<sup>2</sup>. Cette Loi met essentiellement l'accent sur la langue des services gouvernementaux fédéraux.

1. S.C. 1968-69, c. 54, S.R.C. 1970, c.0-2.

2. S.C. 1968-69, c. 54, art. 2.

L'Administration fédérale y reçoit, en quelque sorte, instruction de veiller à ce que ses communications avec le public s'effectuent dans la langue officielle voulue par ce dernier. Le législateur y stipule que certains actes officiels doivent être promulgués dans les deux langues et établit une obligation particulière, pour certains organismes fédéraux, de veiller à ce que les services aux voyageurs puissent être fournis dans les deux langues.

La Loi précise que les ministères et les organismes fédéraux sont tenus de servir le public dans les deux langues officielles dans la région de la Capitale nationale, à leur siège social ou à leur bureau central ailleurs au Canada, dans leurs principaux bureaux situés dans un district bilingue fédéral, ainsi que dans les autres endroits où il y a une « demande importante » pour des services dans l'une ou l'autre langue officielle.

Le problème des langues officielles au Canada était déjà posé dès la Confédération de 1867. En effet, selon les termes mêmes de l'article 133 de l'A.A.N.B.<sup>3</sup>, cette loi britannique déclarait :

Dans les chambres du Parlement du Canada et les chambres de la Législature de Québec, l'usage de la langue française ou de la langue anglaise, dans les débats, sera facultatif; mais, dans la rédaction des registres, procès-verbaux et journaux respectifs de ces chambres, l'usage de ces deux langues sera obligatoire. En outre, dans toute plaidoirie ou pièce de procédure devant les tribunaux du Canada établis sous l'autorité du présent acte, ou émanant de ces tribunaux, et devant les tribunaux de Québec, ou émanant de ces derniers, il pourra être fait usage de l'une ou l'autre de ces langues.

Les lois du parlement du Canada et de la Législature de Québec devront être imprimées et publiées dans ces deux langues.

Ce sont là des dispositions qui, en dépit de leur style solennel et archaïque, n'en consacraient pas moins, dès l'origine, le caractère bilingue des institutions fédérales de ce pays.

Au cours des années 1930 à 1960, au palier fédéral, c'est à partir des timbres-poste, des billets de banque, des imprimés administratifs et des chèques gouvernementaux que fut surtout abordé le problème des langues officielles. L'affichage gouvernemental dans les deux langues officielles a fait progressivement son apparition à Ottawa et dans d'autres régions habitées par des collectivités des deux langues. Les débats parlementaires bénéficièrent ensuite de l'interprétation simultanée. La radiodiffusion, puis la télévision d'État de langue anglaise et de langue française étendirent graduellement leurs services à l'ensemble des régions abritant des minorités de langues officielles.

---

3. *The British North America Act*, 1867, 30-31 Victoria, c. 3.

## 1. Les déclarations

### 1.1. La déclaration « Pearson » de 1966

On retrouve les prémisses de la réforme linguistique fédérale dans la déclaration faite aux Communes, le 6 avril 1966, par le premier ministre Pearson<sup>4</sup>.

Cette déclaration constitue vraiment la pierre angulaire de la politique gouvernementale des langues officielles. Bien que traitant « d'une politique du bilinguisme », elle établissait les bases d'une véritable politique des langues officielles, avant la lettre. Pour la première fois, il était reconnu formellement que le gouvernement fédéral s'engageait à favoriser le bilinguisme dans sa fonction publique. Le Premier Ministre soulignait aussi l'importance d'une participation de tous les citoyens à l'Administration canadienne.

M. Pearson exprimait ensuite le vœu que dans une période de temps raisonnable :

- les communications orales et écrites à l'intérieur de la fonction publique se fassent dans l'une ou l'autre des langues officielles, au choix de l'auteur ;
- les communications avec le public se fassent normalement dans l'une ou l'autre des langues officielles, eu égard aux clients ;
- la fonction publique reflète, dans le recrutement et la formation de ses membres, les valeurs linguistiques et culturelles des Canadiens « aussi bien de langue anglaise que de langue française » ;
- un climat soit créé dans lequel les fonctionnaires des deux groupes linguistiques puissent travailler ensemble vers des buts communs, en utilisant leur propre langue et en s'inspirant de leurs valeurs culturelles respectives.

Pour la première fois, on envisageait de fixer un échéancier pour exiger des fonctionnaires soit une compétence raisonnable dans les deux langues officielles, soit une volonté d'acquérir cette compétence dans un délai déterminé, grâce à la formation linguistique. On affirmait que cette compétence allait devenir un élément d'appréciation dans le choix des diplômés d'université recrutés pour les postes de fonctionnaires dans les endroits où le bilinguisme répondait à un besoin.

La déclaration de 1966 allait jusqu'à prévoir que : « vers 1970 en ce qui concerne les nominations en provenance de l'extérieur et vers 1975 en ce qui

---

4. *Débats de la Chambre des communes*, 6 avril 1966, 1<sup>re</sup> session, 27<sup>e</sup> Législature, La fonction publique, déclaration de principe sur le bilinguisme, p. 3915.

concerne les nominations par voie de promotion interne, une compétence dans les deux langues ou la volonté de l'acquérir constitueront une exigence normale pour les postes situés dans les centres où une compétence raisonnable dans les deux langues répond à un besoin<sup>5</sup> ».

Cette déclaration cependant excluait provisoirement du champ d'application de ses règles, les postes de nature technique, professionnelle et scientifique, les forces armées et les sociétés de la Couronne « puisque ces catégories présentaient des problèmes spéciaux ». Dans ces cas, on inviterait les autorités compétentes à soumettre au gouvernement un programme à long terme qui tienne compte des problèmes spéciaux et des difficultés propres à ces catégories d'emploi.

### **1.2. Le Livre III du rapport de la Commission royale d'enquête sur le bilinguisme et le biculturalisme : 1969**

La Commission royale d'enquête sur le bilinguisme et le biculturalisme remit au gouvernement le troisième volume de son rapport en septembre 1969. Ce volume traitait, plus particulièrement, du monde du travail dans son ensemble et formulait notamment des recommandations à l'intention de l'Administration fédérale, des Administrations du Québec, du Nouveau-Brunswick et de l'Ontario, ainsi que du secteur privé.

Après avoir bien identifié les problèmes existant au sein de l'Administration fédérale, la Commission invitait le gouvernement à adopter l'unité francophone comme « un principe fondamental d'organisation et de gestion » et à procéder à la création et au développement dans chaque ministère, société de la Couronne et autre organisation fédérale, d'unités administratives où le français serait la langue de travail.

Des recommandations concernant l'équilibre des rôles entre francophones et anglophones aux postes de direction et dans l'ensemble de la fonction publique y étaient préconisées. On y invitait le gouvernement à recourir à la formation linguistique comme instrument de transition pour permettre aux unilingues anglophones de s'adapter au changement<sup>6</sup>.

Enfin, des recommandations particulières s'adressaient au ministère de la Défense nationale et aux Forces armées.

### **1.3. La déclaration « Trudeau » de 1970**

Dans sa déclaration, faite aux Communes le 23 juin 1970, le premier ministre Trudeau n'a semblé retenir le concept des unités francophones que

5. *Id.*, p. 3916.

6. *Rapport de la Commission royale d'enquête sur le bilinguisme et le biculturalisme*, livre III (3A), recommandations nos 3 et 4, pp. 286-287.

comme un moyen ou un instrument en vue de parvenir graduellement à une fonction publique bilingue au sein de laquelle le « régime du mérite » allait demeurer à la base du recrutement et de l'avancement <sup>7</sup>.

En conséquence, les unités de langue française ne furent constituées qu'« à titre expérimental ». Aussi ne créa-t-on au cours des mois qui suivirent que des « projets-pilotes », destinés à éprouver ce concept comme un moyen parmi d'autres pour assurer une participation pleine et entière des membres des deux communautés linguistiques à la fonction publique.

#### **1.4. La directrice du Conseil du trésor du 14 septembre 1970 concernant l'établissement des unités de langue française**

La déclaration du gouvernement du 14 septembre 1970 avait pour but de fournir un complément d'information aux sous-ministres sur l'établissement des unités-pilotes <sup>8</sup>.

On y énonçait certaines règles concernant la langue des communications avec le public et au sein de la fonction publique, ainsi que concernant la composition linguistique des unités francophones. Mises en place au Québec, celles-ci devaient, en principe, être « incorporées » dans le cadre des structures existantes, plutôt que susciter la création de structures parallèles. Bien que le bilinguisme de tous les cadres supérieurs ne fût pas envisagé, on considérait comme allant de soi une certaine connaissance des deux langues chez les fonctionnaires avec lesquels l'unité de langue française devait communiquer régulièrement en français.

La déclaration rappelait les objectifs que le gouvernement entendait donner aux unités francophones : aider le français à devenir de plus en plus une langue de travail, faciliter le recrutement et la participation de francophones unilingues, créer un milieu où les fonctionnaires anglophones bilingues auraient l'occasion d'utiliser leur connaissance de la langue française et favoriser une plus grande mesure de bilinguisme aux échelons supérieurs de l'Administration.

#### **1.5. Les « objectifs de direction » en matière de bilinguisme de 1971**

Un document sur le développement du bilinguisme, présenté par l'honorable C. M. Drury, président du Conseil du trésor, fut par la suite

---

7. *Débats de la Chambre des communes*, 23 juin 1970, 2<sup>e</sup> session, 28<sup>e</sup> Législature, Le bilinguisme et le biculturalisme, conclusions du gouvernement relativement au tome III du Rapport de la Commission, p. 8488.

8. Circulaire n° 1970-95 du Conseil du trésor aux sous-chefs de ministères et chefs de départements sur les unités de langue française, 14 septembre 1970.

déposé au Comité des prévisions budgétaires, le 9 mars 1971. Ce document énonçait, sous forme de circulaire, les objectifs des politiques fédérales concernant l'emploi du français et de l'anglais<sup>9</sup>. Il prévoyait des services dans les deux langues officielles pour la région de la Capitale nationale et pour les districts bilingues fédéraux, de même que partout ailleurs où existait une demande suffisante. Ce texte prévoyait, d'autre part, que la fonction publique deviendrait plus intégralement « représentative », par suite de l'application de mesures ayant pour but de favoriser l'égalité des chances entre francophones et anglophones. On constatait qu'il faudrait accélérer la formation linguistique des anglophones occupant des emplois supérieurs, ainsi que le recrutement de francophones. On envisageait déjà de désigner des emplois de soutien pour lesquels une connaissance des deux langues allait être requise. Un échéancier était prévu pour qu'en 1975, un certain pourcentage de postes soit doté de titulaires bilingues dans la région de la Capitale nationale. On énonçait des règles relatives aux communications écrites tant à l'intention du public qu'à l'intérieur de la fonction publique. La question de la participation y était aussi soulevée, le gouvernement se fixant comme objectif de veiller à ce que les valeurs linguistiques et culturelles des Canadiens des deux groupes se reflètent dans les institutions fédérales.

## **2. Les trois étapes dans la mise en œuvre : trois révisions des politiques, 1973, 1977 et 1981**

Une fois lancée, la réforme linguistique de l'appareil fédéral allait faire l'objet de trois révisions importantes, chacune correspondant à une réorientation stratégique. Ces révisions eurent lieu en 1973, 1977 et 1981. Chaque étape impliqua, en fait, un réaménagement majeur des priorités du programme. La dernière est contemporaine de l'examen par le Parlement canadien de la Résolution constitutionnelle qui est à l'origine de la *Loi constitutionnelle de 1982*.

### **2.1. La première étape : 1969–1973 — l'approche « culturelle »**

La première étape de la réforme linguistique fédérale s'étend de l'adoption de la *Loi sur les langues officielles*, en 1969, jusqu'à celle de la Résolution parlementaire de 1973 sur les langues officielles dans la fonction publique. Cette première étape fut marquée par un effort spécial de la part

---

9. *Objetif de direction concernant le bilinguisme dans la fonction publique*, déclaration faite par l'honorable C.M. Drury, président du Conseil du trésor, devant le Comité des prévisions budgétaires en général de la Chambre des communes, le mardi 9 mars 1971, circulaire n° 1971-21 du 9 mars 1971.

du gouvernement pour dispenser ses services publics dans les deux langues officielles.

Au cours de cette période, l'approche retenue pourrait être qualifiée de « culturelle ». Il s'agissait alors de vendre le programme au public, bien sûr, mais aussi à la fonction publique. Celle-ci, en effet, n'avait pas une perception particulièrement aiguë de la nécessité de ce nouveau programme alors qu'elle allait être appelée à l'appliquer et, dans une grande mesure, à en faire les frais. L'accent fut placé essentiellement sur la « langue de service ». Afin de s'acquitter de ses obligations à ce chapitre, l'État créa, au sein de la fonction publique, des postes de « conseillers en bilinguisme ». Ceux-ci furent alors rattachés aux divers ministères et organismes de la fonction publique. Ils sont appelés aujourd'hui « directeurs du programme des langues officielles ».

Au point de départ, la mise en œuvre du programme des langues officielles fut confiée au Secrétariat d'État, sauf pour ce qui est de la formation linguistique qui continua de relever de la Commission de la fonction publique en 1964.

Dès 1971, cependant, le programme des langues officielles passait sous l'égide du Conseil du trésor qui fut chargé d'émettre périodiquement des directives et des lignes directrices sur cette question, à l'intention des ministères et des organismes fédéraux relevant de son autorité.

Durant les deux années qui suivirent, le gouvernement exigea, pour la première fois, de ses employés appartenant à certaines catégories d'emploi qu'ils choisissent de devenir bilingues ou de demeurer unilingues. Il en résulta une forte augmentation du nombre de candidats à la formation linguistique. Il fallut donc s'équiper pour faire face à cette demande accrue.

## **2.2. La deuxième étape: 1973–1977 — l'approche du « dirigisme bureaucratique »**

On en vint ainsi graduellement, de fait, à se convaincre que le point de départ avait été trop timide pour que le programme réponde aux attentes de la population la plus directement concernée, la population de langue française du Canada. Le gouvernement proposa donc et fit adopter, en juin 1973, par le Parlement une résolution dans le but de préciser en quoi et comment le programme des langues officielles allait affecter la langue du travail et la participation des deux communautés linguistiques au sein de la fonction publique<sup>10</sup>. Comme il s'agissait d'accélérer le processus, des

10. *Débats de la Chambre des communes*, 1<sup>er</sup> juin 1973, 1<sup>re</sup> session, 29<sup>e</sup> Législature, Les langues officielles, énoncé de certains principes régissant l'emploi au sein de la fonction publique du Canada, p. 4346.

décisions allaient devoir être prises unilatéralement par l'organisme central responsable de l'opération, le Conseil du trésor. Les gestionnaires, dans bien des cas étrangers eux-mêmes à ce genre de programme, — qui était d'ailleurs, il faut bien en convenir, tout à fait nouveau pour eux, — s'efforcèrent d'appliquer méthodiquement les directives du Conseil du trésor. Ils identifièrent et désignèrent des postes bilingues, organisèrent la formation linguistique à plein temps du personnel et tinrent compte rigoureusement, comme c'était leur devoir de le faire, des droits des employés<sup>11</sup>.

Cette méthode permit de lancer rapidement le programme sur des bases beaucoup plus concrètes. On identifia tous les postes de la fonction publique qui exigeaient des titulaires bilingues pour servir le public dans la langue officielle de son choix. À cette fin, on désigna, en plus des « postes anglais essentiels » et des « postes français essentiels », des « postes bilingues » et des « postes réversibles ». Devant l'afflux de candidats à la formation linguistique, provoqué par cette désignation des postes, la Commission de la fonction publique multiplia le nombre de ses cours de formation linguistique, tandis que les ministères intensifiaient, chacun de leur côté, l'enseignement linguistique déjà entrepris.

On prit alors diverses mesures d'exception : exemption des exigences linguistiques pour les fonctionnaires unilingues âgés de plus de 60 ans ou ayant été à l'emploi du gouvernement depuis le 6 avril 1956, réévaluation du *testing*, prolongation des délais, dotation conditionnelle et temporaire de postes bilingues par des titulaires unilingues. Il en découla toute une série de directives administratives à l'intention des ministères et organismes fédéraux qui furent, par ailleurs, invités à élaborer, sous la stricte surveillance du Conseil du trésor, des plans quinquennaux pour la période 1973-1978<sup>12</sup>.

Le gouvernement anticipait toujours, à cette époque, qu'au terme de cet exercice, la fonction publique disposerait d'assez de fonctionnaires bilingues pour mettre un terme à la formation linguistique et adopter la « dotation impérative » comme règle pour pourvoir de titulaires bilingues les postes déclarés « bilingues », abolissant ainsi les nominations dites « conditionnelles » et les autres arrangements administratifs d'exception. On en vint, cependant, à la dure constatation que, si le service au public et la participation s'amélioraient à un rythme satisfaisant, les progrès en matière

---

11. Déclaration du Président du Conseil du trésor, M. C.M. Dury, décembre 1972.

12. Cf. Lettre circulaire n° 1973-88 du Conseil du trésor sur les exigences linguistiques des postes. Voir : *Politique et procédures de la Commission de la fonction publique traitant de la dotation en personnel des postes bilingues* (document renvoyant à la procédure intérimaire de février 1973 et explicitant la politique gouvernementale de décembre 1972 à laquelle réfère la note précédente); Rapport déposé aux Communes par le président du Conseil du trésor, M. Jean Chrétien, le 21 novembre 1974.

de langue de travail accusaient un net retard, surtout en ce qui concerne les « unités de langue française ».

En 1975, on tenta brièvement de créer dans la région de la Capitale nationale des unités plus structurées, dites « unités travaillant en français »<sup>13</sup>. Les personnes appelées à œuvrer au sein des unités proposées exprimèrent très tôt leur déception de se voir ainsi mises à l'écart de l'ensemble du système, dans ce qu'ils vinrent à considérer comme une espèce de « ghetto linguistique ». L'expérience établit rapidement qu'il était très difficile, dans le contexte de l'Administration fédérale canadienne, de « dicter aux fonctionnaires la langue à utiliser », surtout à ceux qui étaient déjà en place, et qu'un système cloisonnant un groupe linguistique par rapport à l'autre y était voué à l'échec. Devant le fait que ces unités ne pouvaient pas fonctionner, on décida quelques mois plus tard d'en abandonner complètement l'idée.

Une leçon capitale se dégagait de cette période : il devenait essentiel de faire participer davantage et plus directement, — notamment par le truchement d'une structure déjà en place : « le Comité national mixte » — gestionnaires, les employés et les syndicats aux décisions susceptibles d'entraîner des transformations majeures du milieu de travail, car on risquait autrement de provoquer chez eux une résistance infranchissable à l'endroit du changement souhaité.

Qu'advenait-il, pendant ce temps, des districts bilingues fédéraux prévus aux articles 12 à 18 de la *Loi sur les langues officielles*? En 1971, un premier Conseil consultatif sur les districts bilingues, présidé par M. Roger Duhamel, avait remis son rapport au gouvernement. Ses recommandations ne furent point retenues, entre autres raisons parce qu'elles se fondaient sur les données du recensement de 1961. Un rapport du deuxième Conseil consultatif des districts bilingues, présidé par le professeur Paul Fox, — basé celui-là sur les données du recensement de 1971, — fut remis au gouvernement en 1975. Après en avoir effectué une étude approfondie, ce dernier conclut qu'il lui serait difficile de créer de tels districts à travers le pays, dans le cadre de sa politique des langues officielles. On en abandonna l'idée<sup>14</sup>.

C'est dans ce contexte que le Conseil du trésor inventa un nouveau concept administratif, celui des « régions bilingues », c'est-à-dire des régions où les deux langues officielles sont d'un usage courant dans les bureaux de

13. Circulaire n° 1975-111 du Conseil du trésor aux sous-chefs de ministères et aux chefs d'organismes sur les unités travaillant en français, 25 septembre 1975.

14. *Les langues officielles dans la fonction publique du Canada*, déclaration de politique, septembre 1977, Secrétariat du Conseil du trésor et Commission de la fonction publique, section I, pp. 5-6 : politiques I et II des politiques relatives à l'obligation de fournir au public des services dans les deux langues officielles.

l'Administration et au sein de la population environnante. Il s'agissait en l'occurrence, en plus de la région de la Capitale nationale, de l'ensemble du Nouveau-Brunswick, du Nord et de l'Est ontarien, de la région de Montréal et de certaines autres régions du Québec. Ce concept avait essentiellement pour but de faciliter la mise en œuvre de directives en matière de langue de travail.

### 2.3. La troisième étape : 1977-1981 — l'approche « administrative »

En 1977, le gouvernement dut confier à un comité de dix sous-ministres la tâche de réviser les politiques en vigueur dans le but de réaliser certains changements bien spécifiques afin de faire progresser la mise en œuvre du programme :

1. Il fallait faire assumer par les ministères eux-mêmes la responsabilité de l'application de ces politiques et, par conséquent, y faire participer davantage les gestionnaires.
2. Il fallait impliquer davantage les ministères dans l'élaboration de leurs plans, en leur fournissant ainsi l'occasion de déceler eux-mêmes leurs problèmes et de prendre par la suite les mesures appropriées pour les résoudre.
3. Il fallait s'assurer que les sociétés de la Couronne rendent aussi compte à leur tour au Conseil du trésor de l'exécution du programme gouvernemental des langues officielles dans ses trois dimensions : service, travail, participation.

Vu les disparités de mandat entre les ministères et les autres organismes gouvernementaux (dont certaines sociétés de la Couronne qui échappent au contrôle du Conseil du trésor)<sup>15</sup>, on écarta l'hypothèse d'une application identique du programme à toutes les institutions fédérales. Il allait incomber désormais à chaque institution d'adapter les directives du Conseil du trésor à sa situation propre, dans le cadre d'une même politique générale. C'était, en fait, confier aux gestionnaires l'ensemble de la mise en œuvre du programme<sup>16</sup>.

Cette troisième étape, qui s'étend de 1977 à 1981, marque donc un renversement dans l'optique de la réforme linguistique. On s'était rendu compte graduellement qu'il serait impossible de réaliser cette réforme dans le cadre de l'échéancier préalablement fixé. Les dates limites pour disposer

15. *Loi sur l'administration financière*, S.R.C. 1970, c.F-10.

16. *Les politiques révisées des langues officielles dans la fonction publique du Canada*, septembre 1977, secrétariat du Conseil du trésor et Commission de la fonction publique.

d'une fonction publique bilingue furent donc reportées du 31 décembre 1978 au 31 décembre 1983. On généralisa la prime au bilinguisme. On délégua aux ministères et aux organismes le mandat de planifier la mise en œuvre du programme, sujet bien sûr à l'appréciation du Conseil du Trésor. En fait, ceux-ci devraient désormais lui faire un rapport chaque année sur la mise en application de leur propre plan. On « encouragea » les ministères à recourir davantage à la « dotation impérative » pour pourvoir de titulaires bilingues les postes bilingues, mais toujours en tant que mesure d'exception. On identifia encore les exigences linguistiques de tous les postes et on haussa les niveaux de connaissances linguistiques requis pour les « postes bilingues ». On étendit l'exemption en raison d'âge « à tous ceux qui avaient atteint 55 ans le 1<sup>er</sup> octobre 1977. On assortit la formation linguistique d'un système de crédit de temps alloué aux fonctionnaires unilingues pour atteindre le niveau de l'emploi postulé et on limita, en principe, à un maximum de deux ans le temps dont peut disposer un titulaire pour satisfaire aux exigences linguistiques de son poste<sup>17</sup>. Enfin, on étendit, en 1977, les objectifs de la « langue de travail » et de la « participation équitable » à toutes les sociétés de la Couronne.

### 3. 1982: « L'intégration à la gestion »

En 1981-1982, le Conseil du trésor émit de nouvelles directives, contemporaines du débat parlementaire sur « le rapatriement de la Constitution »<sup>18</sup>. À cette occasion, de nouvelles exigences de bilinguisme furent établies pour les hauts fonctionnaires, tous les postes de direction supérieure et tous les postes de haute gestion dans les « régions bilingues » étant classifiés « postes bilingues ». L'approche encouragée peut être décrite comme une approche « d'intégration à la gestion ». On abolit tout échancier

17. Voir : *Les langues officielles dans la fonction publique du Canada*, déclaration de politique, septembre 1977, secrétariat du Conseil du trésor et Commission de la fonction publique ; *Les langues officielles dans la fonction publique du Canada : une comparaison des politiques précédentes et révisées*, Secrétariat du Conseil du trésor et Commission de la fonction publique, septembre 1977.

18. Circulaire n° 1981-29 du Conseil du trésor aux sous-chefs et aux chefs d'organismes et de sociétés de la Couronne sur les langues officielles dans la fonction publique du Canada : énoncé de certaines modifications de politique, 31 juillet 1981 ; Circulaire n° 1982-6 du Conseil du trésor aux sous-chefs et chefs d'organismes et de sociétés sur les politiques et programmes fédéraux en matière de langues officielles au sein de la fonction publique fédérale : actions requises 1982, 29 juillet 1982 ; Circulaire n° 1982-29 du Conseil du trésor aux directeurs des langues officielles et cadres supérieurs des ministères chargés de l'administration du programme des langues officielles sur les politiques révisées, 31 mai 1982 ; Circulaire n° 1982-58 du Conseil du trésor aux sous-chefs des ministères et aux chefs des organismes et sociétés de la Couronne sur la disponibilité des publications scientifiques, techniques et professionnelles dans les deux langues officielles, 19 novembre 1982.

pour mettre fin à la formation linguistique et pour imposer la « dotation impérative » en vue de pourvoir aux « postes bilingues ». On restreignit les critères d'admissibilité à la formation linguistique. On étendit « l'exemption en raison d'âge » à tous ceux ayant atteint 55 ans. On délégua aux sous-ministres la discrétion de recourir à la dotation impérative et on rendit les gestionnaires responsables de leur gestion en matière de langues officielles, tout comme ils l'étaient déjà dans les autres domaines. On précisa, en les restreignant, les modalités du versement de la prime au bilinguisme et on exempta de l'obligation de soumettre un rapport annuel les ministères et les organismes dont le rendement avait été jugé satisfaisant par le Conseil du trésor.

Enfin les « régions bilingues », conçues à l'origine pour la mise en œuvre des directives concernant la « langue de travail », commencèrent à être utilisées pour fixer le champ d'application des directives sur la « langue de service ». À cette fin, on engloba Toronto et Winnipeg parmi les « régions bilingues ».

En 1982, cinq années après l'annonce des politiques révisées en 1977, les résultats atteints grâce à une méthode plus souple, se sont avérés encourageants pour l'Administration <sup>19</sup> :

- Trente et un ministères ont pris des mesures administratives pour assurer le fonctionnement continu du programme et ont atteint un niveau de bilinguisme jugé satisfaisant par le Conseil du trésor.
- Les gestionnaires sont de plus en plus engagés dans l'application du programme, et un bon nombre d'entre eux participent à la fois à l'élaboration des plans et à leur application.
- Le nombre de titulaires bilingues de postes bilingues a augmenté : on en comptait 42 500 en 1977, 48 000 en 1981. Pour le service au public, le pourcentage global des titulaires bilingues de postes bilingues est passé de 78,2% en 1979 à 84,6% en 1980, une hausse de 6,4% en un an.
- En 1982, on relève 58 641 postes bilingues au Canada, dont 48 115 (82%) sont occupés par des titulaires bilingues. Au Québec, on retrouve 15 011 postes bilingues, 13 444, d'entre eux (89,6%) ayant des titulaires bilingues <sup>20</sup>.

19. Voir : Communiqué de presse du 3 juillet 1981 du Président du Conseil du trésor, M. Donald Johnson, sur la diffusion des rapports de 1980 sur les langues officielles, présentés par les ministères et organismes fédéraux ; Communiqué de presse du 15 novembre 1982 du Président du Conseil du trésor, M. Herb Gray, sur les plans ministériels en matière de langues officielles.

20. Il y avait, en date du 29 octobre 1982, 291 658 postes dans les ministères et organismes de la fonction publique relevant du Conseil du trésor fédéral (Annexe I, partie I de la *Loi sur les relations de travail dans la Fonction publique*). De ceux-ci, 76 380 étaient identifiés « postes

- La participation des francophones s'est maintenue de 1977 à 1980 et a augmenté de 0,2% en 1980, pour atteindre 26,7% — cela en dépit de restrictions rigoureuses dans le recrutement de la fonction publique.
- La proportion d'instruments de travail disponibles dans les deux langues était de la moitié en 1977, de 83% en 1981.
- Le programme des langues officielles est graduellement incorporé à la gestion ministérielle et devient une partie intégrante du fonctionnement normal des ministères.
- Le tiers des ministères ont maintenant leur propre système de vérification du programme des langues officielles.
- Les gestionnaires ne remettent plus en cause la politique des langues officielles et si le public conteste encore parfois certains points de sa mise en œuvre, il ne s'en prend plus au fondement même du programme.

Au plan administratif, on peut donc affirmer aujourd'hui que le programme des langues officielles va de pair avec les programmes fédéraux les plus importants. Ce programme relève, en fait, de 4 intervenants principaux dans l'Administration fédérale :

1. le Conseil du trésor, qui est l'employeur public fédéral selon la *Loi sur l'administration financière*<sup>21</sup> : c'est lui qui doit s'assurer que le programme produit des fruits et que la délégation de pouvoirs faite par l'autorité centrale aux ministères en ce domaine les conduit à établir des mécanismes d'exécution et de contrôle efficaces ;
2. la Commission de la fonction publique, qui tient ses responsabilités de la *Loi sur l'emploi dans la fonction publique*<sup>22</sup> : c'est elle qui a pour fonction de préserver le « principe du mérite » au cours de la dotation des postes et qui est chargée de la formation linguistique auprès des ministères ;
3. la Direction générale des services de traduction du Secrétariat d'État : elle continue à jouer un rôle essentiel en matière de traduction et d'interprétation ;
4. le Commissaire aux langues officielles : il remplit un double rôle d'ombudsman et de vérificateur en matière de langues officielles et il lui incombe de veiller à ce que l'esprit et la lettre de la *Loi sur les*

---

bilingues » (26,2%), 175 676 « postes anglais essentiels » (60,2%), 21 705 « postes français essentiels » (7,4%) et 17 897 « postes réversibles » (6,2%).

21. S.R.C. 1970, c. F-10.

22. S.R.C. 1970, c.P-32.

*langues officielles*<sup>23</sup> soient respectés par les ministères et organismes fédéraux.

Un Comité mixte spécial sur les langues officielles, constitué en mai 1980<sup>24</sup>, assure au niveau politique une participation étroite et constante des parlementaires à l'orientation et à la bonne marche du programme. Les rapports formulés par ce Comité en 1981 et en 1982 n'ont pas encore donné lieu, cependant, à de nouvelles mesures législatives ou administratives.

Vu le besoin de planifier le programme des langues officielles, à court et à moyen terme, pour l'adapter à une société en constante évolution, on a récemment mis sur pied un comité de sous-ministres adjoints. Il est consulté, donne son avis périodiquement sur les modifications à apporter au programme et recommande des étapes à suivre dans les années à venir.

À un autre niveau, le Comité consultatif des directeurs du programme des langues officielles a été mis sur pied en 1979 pour agir à titre d'expert-conseil auprès des agences centrales et, plus particulièrement, du Conseil du trésor. Ce comité se réunit régulièrement au moins une fois par mois, sous la présidence du directeur général des opérations au secrétariat du Conseil du trésor.

La technique la plus efficace existant présentement pour assurer et contrôler l'exécution du programme des langues officielles demeure incontestablement les plans annuels des ministères et des autres organismes fédéraux. Au fur et à mesure qu'ils atteignent leurs objectifs et mettent en place un système pour assurer la bonne marche du programme, ceux-ci sont dispensés d'en rendre compte en détail annuellement au Conseil du trésor, celui-ci n'exigeant plus alors qu'un bref rapport des progrès accomplis. Les ministères qui ne sont pas encore déchargés de cette obligation, doivent concentrer leur énergie sur les points faibles identifiés et étudiés par eux-mêmes, de concert avec les agences centrales.

## Conclusion

Le programme des langues officielles est donc en voie de devenir graduellement une partie intégrante du mandat de tout organisme fédéral : comme les finances, le personnel, l'information, etc. Avec l'intégration en cours, il deviendra un acquis et ne devrait plus apparaître à personne comme un programme surnuméraire à saveur politique.

Cette intégration du programme des langues officielles aux autres programmes opérationnels des ministères s'inscrit dans une perspective de

---

23. S.R.C. 1970, c.O-2.

24. Motions des Communes, 7 décembre 1979 et 20 mai 1980; Motion du Sénat, 27 mai 1980.

déconcentration déjà en vigueur dans les autres attributions administratives. Une fois les langues officielles greffées sur ce système, le besoin d'un pouvoir central s'amenuisera, la pression constante de la part des agences centrales sur les ministères faisant place à une responsabilité assumée de plus en plus activement par les agents du système.

Par ce processus de déconcentration, les gestionnaires se verront rappeler constamment que le gouvernement considère ce programme comme un programme prioritaire ne pouvant être relégué au second plan. Les gestionnaires deviendront les protagonistes par excellence du programme et la question devrait cesser d'être politisée à outrance pour devenir un élément essentiel d'une saine gestion des affaires du pays.

L'inscription dans la Constitution du Canada du principe de l'égalité de nos deux langues officielles est un signe manifeste de l'importance primordiale que le gouvernement attache au programme des langues officielles. Il en va de même de la consécration constitutionnelle du droit du public de communiquer dans la langue officielle de son choix avec l'Administration fédérale.

L'objectif fixé désormais à l'Administration fédérale en est un d'intégration de ce programme à la gestion quotidienne de chaque ministère. Ceci devrait permettre de lui donner un caractère d'irréversibilité, quelle que soit la conjoncture politique, économique ou budgétaire.