

301. La possibilité de travailler dans sa propre langue entre pour beaucoup dans le choix d'une carrière. Un Canadien anglophone n'a sans doute pas à se soucier de cette question, se disant que de toute façon l'anglais sera sa langue de travail. Pour le francophone, au contraire, la certitude de pouvoir travailler en français n'est pas acquise.

Importance de
la langue
de travail

302. La question de la langue influe de même sur la décision d'entrer dans la fonction publique fédérale et d'y faire carrière. La langue de travail détermine quel pourra être l'apport personnel à l'organisation, étant donné que les valeurs culturelles qu'elle exprime sont souvent difficilement transposables dans une autre langue. Elle commande également les perspectives d'avenir. En effet, les difficultés d'ordre linguistique peuvent, lors de la notation du personnel, rendre moins évidentes les qualités professionnelles véritables de certains et les empêcher de se sentir acceptés et à l'aise dans leur milieu de travail¹.

303. Dans ce chapitre consacré à l'emploi des langues dans l'administration fédérale, nous traiterons, d'une part, des langues considérées à la fois comme langues de communication avec le public et comme langues de travail et, d'autre part, des individus et des groupes qui s'en servent.

Les deux points
de vue

304. Il est indispensable de distinguer le bilinguisme individuel et le bilinguisme institutionnel. Une institution bilingue n'est pas forcément composée de bilingues ; elle peut comprendre à la fois des groupes d'unilingues travaillant dans leur langue et un certain nombre de bilingues. Une institution est alors bilingue, non seulement parce que des

Bilinguisme
individuel et
bilinguisme
institutionnel

1. JACQUES BRAZEAU, « Language Differences and Occupational Experience », dans le *Canadian Journal of Economics and Political Science*, nov. 1958, vol. XXIV, n° 4, pp. 532-540.

personnes parlant les deux langues en font partie, mais aussi parce que des représentants des deux groupes linguistiques et des deux cultures peuvent y travailler et apporter leur collaboration dans leur langue, à tous les échelons. Mais cette seconde possibilité suppose l'existence d'unités n'employant qu'une seule langue de travail. Celles de langue anglaise abondent déjà dans l'administration fédérale, puisqu'une forte majorité utilisent l'anglais comme seule langue de travail. Mais la caractéristique d'une institution bilingue efficace est la coexistence de deux langues de travail dans un ensemble rationnel d'unités administratives, où les bilingues ne deviennent des rouages essentiels qu'aux postes de direction et de liaison.

Plan du chapitre

305. Dans ce chapitre sur l'emploi des langues dans la fonction publique, nous examinerons, à la lumière d'un sondage, la politique récente du gouvernement en ce domaine, et l'aptitude des fonctionnaires à s'exprimer dans les deux langues. Nous étudierons les pratiques de l'ensemble de la fonction publique en matière de langue et entrerons dans le détail pour trois ministères, parce qu'ils illustrent des aspects particuliers de la question. Enfin, un exposé critique des services fédéraux de traduction et des programmes d'enseignement des langues conclura l'étude.

Le principe d'égalité

306. Dans l'appréciation et la synthèse de nos constatations, nous sommes inspirés des principes fondamentaux énoncés dans l'Introduction générale de notre rapport. Nous avons fondé nos jugements sur le principe de l'égalité entre les langues officielles pour les fonctionnaires et pour le public qu'ils servent.

A. La politique linguistique du gouvernement

1. Grandes lignes

Les déclarations du gouvernement

307. Avant avril 1966, le gouvernement canadien n'avait encore défini aucune politique générale touchant le bilinguisme pour la fonction publique, bien que des objectifs assez précis aient été formulés plusieurs années auparavant. Dès son entrée en fonction, le ministre Pearson se préoccupa d'élaborer une politique d'unité nationale. Ainsi, dans un discours sur ce sujet, en juin 1963, M. Maurice Lamontagne, alors président du Conseil privé, déclara que le gouvernement se proposait « de réaliser, le plus tôt possible, la parfaite égalité des deux langues officielles, non seulement dans les communications orales ou écrites avec le public, mais au sein même de tous les ministères¹ ».

1. Chambre des Communes, *Débats*, 1963, 1^{re} session, vol. II, p. 1622.

308. Répondant quelques semaines plus tard à une lettre du président de l'Association du service civil du Canada qui portait sur les intentions du gouvernement, le premier ministre Pearson déclarait : « La politique générale du gouvernement est qu'il est nécessaire, dans l'intérêt de l'unité nationale, d'étendre l'emploi des deux langues nationales dans l'administration fédérale¹ ». Il développa par la suite la position officielle du gouvernement sur l'emploi des langues dans la fonction publique : « Il est raisonnable que les gens d'expression française puissent utiliser leur propre langue, particulièrement dans leurs rapports avec le gouvernement de leur pays ou au cours de leur participation à des travaux du gouvernement de leur pays² ». Les déclarations de ce genre se sont multipliées au cours des dernières années. La formulation change selon les auteurs et les circonstances, mais les buts demeurent identiques.

309. En mai 1963, le gouvernement avait créé un comité ministériel spécial placé sous la présidence de M. Maurice Lamontagne et chargé d'étudier la réforme administrative et le bilinguisme. Amené à définir dans le détail les objectifs de l'administration fédérale en matière de bilinguisme, le comité formula les objectifs minimaux suivants :

Comité du cabinet, 1963

1. Établir, en théorie et en pratique, le français et l'anglais comme langues jouissant d'un statut égal pour tout ce qui concerne les relations de l'administration fédérale avec le grand public. En pratique, dans les communications extérieures, écrites ou orales, ce serait la préférence du citoyen qui déterminerait la langue à utiliser ;
2. Établir une ligne de conduite analogue en ce qui concerne les communications intérieures au sein de la fonction publique. Ainsi, la correspondance et les autres communications écrites pourraient s'effectuer dans l'une ou l'autre langue, au choix de l'auteur. Il faudrait en arriver à un régime analogue en ce qui concerne les communications orales. Les manuels, les directives générales et les circulaires d'instruction seraient publiés dans les deux langues³.

310. Le comité signala en outre que, même dans les meilleures conditions, de tels objectifs ne pouvaient être atteints immédiatement. Il proposa en conséquence que le gouvernement proclame le plus rapidement possible ses objectifs, et de telle façon que tous les ministères et organismes officiels sachent exactement ce que l'on attend d'eux d'ici à 1975, échéance fixée pour la mise en œuvre complète du bilinguisme.

311. En novembre 1963, se conformant à l'avis d'un comité inter-ministériel de hauts fonctionnaires, le gouvernement demanda à la

Comité des hauts fonctionnaires, 1963

1. Lettre du premier ministre Pearson à J. C. Best, le 23 septembre 1963, publiée dans le *C. S. A. C. Journal*, octobre 1963, vol. VI, n° 9, p. 1. Le texte anglais de la citation se trouve à l'appendice VIII.

2. *La revue de l'Institut professionnel*, mai 1965, vol. 44, n° 5, p. 17.

3. Chambre des Communes, *Débats*, 1963, 1^{re} session, vol. VI, p. 6040.

Commission du service civil d'élaborer un programme d'enseignement des langues et de reconsidérer les normes de recrutement des fonctionnaires, en tenant particulièrement compte des exigences linguistiques. Le 15 juin 1965, la Commission du service civil donnait ordre que dans la publicité des concours de recrutement, il soit fait mention de la connaissance des langues requise. Au début de 1966, le président de la Commission déclara qu'une bonne connaissance des deux langues officielles constituait « un atout supplémentaire » à l'appui des demandes de nomination et de promotion à certains postes, tant à Ottawa que dans les centres à forte proportion d'anglophones et de francophones¹.

312. Il fut également demandé aux ministères de reconsidérer leur fonctionnement à la lumière des objectifs gouvernementaux, et d'envisager des modifications pratiques. Le comité interministériel proposa que, pour commencer, tous les ministères nomment un haut fonctionnaire dont la tâche consisterait à veiller, sous la direction du sous-ministre, à la réalisation de mesures favorisant le bilinguisme.

Déclaration du
premier ministre
en avril 1966

313. La déclaration de principe la plus importante a été faite par M. Pearson le 6 avril 1966 :

Le gouvernement espère et compte que, dans une période de temps raisonnable, un état de choses se sera établi au sein de la fonction publique en vertu duquel :

(a) il sera de pratique courante que les communications orales ou écrites à l'intérieur de la fonction publique se fassent dans l'une ou l'autre langue officielle au choix de l'auteur, celui-ci ayant dorénavant la certitude d'être compris par ceux à qui il s'adressera ;

(b) les communications avec le public se feront normalement dans l'une ou l'autre langue officielle eu égard au client ;

(c) la fonction publique reflétera, 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 ; et

(d) un climat se créera dans lequel les fonctionnaires des deux groupes linguistiques pourront travailler ensemble vers des buts communs, en utilisant leur propre langue et en s'inspirant de leurs valeurs culturelles respectives, tout en appréciant à leur pleine valeur et en respectant celles des autres².

314. Ce programme formulé par M. Pearson contenait certains éléments nouveaux. Le terme « climat » semblait pouvoir désigner le milieu où les fonctionnaires pourraient travailler dans leur propre langue, tout « en s'inspirant de leurs valeurs culturelles respectives ». Pour la première fois, le gouvernement tenait compte des deux cultures dans la formulation de sa politique linguistique. Certains éléments

1. Résumé d'une allocution prononcée par M. J. J. CARSON, le premier février 1966, à l'Institut fédéral des sciences administratives, à Ottawa : «The New Role of the Civil Service Commission».

2. Chambre des Communes, *Débats*, 1966, 1^{re} session, vol. IV, p. 3915. Cité *in extenso* à l'appendice II.

de cette déclaration auraient pu être interprétés comme une invitation à l'adresse de la fonction publique à promouvoir les objectifs du bilinguisme et du biculturalisme, en modifiant ses pratiques administratives de façon à créer des milieux de travail francophones. Cette interprétation ne s'est pas imposée. C'est peut-être parce que la notion de « climat » n'y était pas suffisamment développée, et sûrement, dans une certaine mesure, parce qu'on se préoccupait davantage des personnes que de leur milieu de travail. Aucune précision à ce sujet n'a été apportée depuis, et les réformes proclamées dans le discours du premier ministre ont été orientées vers la formation de fonctionnaires bilingues, sans qu'on prévoie comment les connaissances acquises pourraient être employées dans les structures administratives.

2. La politique relative à la langue de communication avec le public

315. Tout récemment encore, la ligne de conduite du gouvernement fédéral en matière de langue ne visait qu'à fournir des services au public. Les difficultés inhérentes à la prestation de services à une population pratiquant deux langues officielles ont amené les gouvernements à élaborer certains principes directeurs de portée restreinte en matière de langues, lesquels revêtent deux aspects : politique et administratif. Depuis la création du Bureau des traductions, en 1934, les dispositions législatives concernant la langue de communication ont été adoptées pendant les périodes d'effervescence politique au Québec, c'est-à-dire lors de l'action nationaliste des années 30 et 40, et au cours de la « révolution tranquille » de la décennie actuelle. Les politiques en matière de langue de communication ont évolué parallèlement à l'essor de la Commission du service civil, dont le rôle n'a cessé de croître en importance après l'adoption de la Loi du service civil de 1918.

Communications
avec le public

316. Avant l'adoption de l'amendement Lacroix, en 1938, les questions de langue étaient considérées comme marginales chez les législateurs¹. Cependant, cet amendement à la Loi du service civil précisait que seul le fonctionnaire « qualifié, par voie de concours, dans la connaissance et l'usage de la langue de la majorité des personnes avec lesquelles il est tenu de traiter » pourrait être nommé à un poste local (mais non à un poste central). En 1942, une mesure réglementaire émanant de la Commission du service civil précisait le principe, en stipulant que les sous-ministres devaient signaler à la Commission les postes qui nécessitaient la connaissance du français et de l'anglais. La Commission estima que la mesure ne s'appliquait qu'aux organes locaux et non aux organes centraux de la capitale fédérale.

Législation sur
les langues

1. Voir les §§ 255-257 et 270-271.

317. En 1961, la nouvelle Loi du service civil transmettait cette tâche à la Commission du service civil. L'article 47 de la loi se lit ainsi :

Le nombre d'employés nommés auprès de tout ministère ou de tout bureau local d'un ministère, ayant les qualités requises en ce qui concerne la connaissance et l'usage du français ou de l'anglais, ou des deux langues, doit, suivant l'opinion de la Commission, être suffisant pour permettre au ministère ou au bureau local d'exercer ses fonctions de façon convenable et de fournir au public un service efficace¹.

318. Le président de la Commission du service civil, le juge Hughes, déclarait :

L'article 47 du bill impose à la Commission la responsabilité de tenir compte de ce fait (la prestation des services en anglais et en français), non seulement pour les postes locaux mais aussi pour ceux du service central des ministères, et non seulement parce que c'est la langue de la majorité, mais parce que les deux langues doivent être utilisées quand on considère que l'usage des deux s'impose afin d'assurer au public un service efficace².

Initiatives des
ministères

319. Afin d'assurer en français et en anglais des services satisfaisants aux minorités de certaines régions bien définies, la Commission a établi des règles précises concernant le recrutement du personnel, en 1962, 1964, 1965 et 1967³. Ces règles sont suffisamment claires, mais leur champ d'application est toujours étroit⁴. Seuls quelques ministères ont défini des principes directeurs généraux, qui ont évolué indépendamment les uns des autres. Les raisons isolées ou particulières qu'on invoque pour justifier les principes concernant la langue de communication avec le public sont « l'efficacité », « la bonne entente » et « la nécessité pratique ».

320. Au premier février 1967, nos chercheurs n'avaient encore découvert que quelques exemples de directives précises et globales en matière de langue de communication. Trois ministères : Défense, Énergie, mines et ressources, Postes, et trois sociétés de la Couronne : Chemins de fer nationaux du Canada, Société Radio-Canada et Société centrale d'hypothèques et de logement (S. C. H. L.), avaient émis de telles directives. Les Chemins de fer nationaux ont pris les mesures les plus énergiques et les plus générales. Toutefois, nous citerons abondamment les directives de la S. C. H. L., étant donné

1. Loi du service civil, S. C. 1961, 9-10 Eliz. II, chap. 57, art. 47.

2. Cité par R. S. MACLELLAN dans : Chambre des Communes, *Débats*, 1960-1961, 4^e session, vol. VII, pp. 7990-7991.

3. Les règlements de 1967 sont cités au § 352.

4. Il n'existait pas en matière de langue de communication avec le public, jusqu'à la promulgation de la Loi sur les langues officielles en 1969, de politique d'ensemble qui émane d'un organisme central et soit uniformément appliquée par les différents ministères fédéraux, les sociétés de la Couronne et les autres organismes officiels.

qu'elles précisent l'emploi de la langue de communication avec le public et déterminent largement celui de la langue de travail :

3. La politique de la Société en matière de bilinguisme vise à renforcer l'unité nationale en favorisant une meilleure connaissance et une meilleure compréhension mutuelle des deux principaux groupes qui constituent la population du Canada. Cette politique cherche également à répondre aux besoins de l'ensemble de la population canadienne en offrant les meilleurs services possibles, tant en français qu'en anglais. Pour ce faire, il convient d'assurer au sein de la Société une représentation équitable des deux principaux groupes ethniques en ce qui a trait à la fois au nombre et à la qualité des employés.

.

5. Il faudra viser immédiatement à atteindre les objectifs suivants :

.

(4) Accélérer l'établissement au Siège social d'une structure administrative bilingue et biculturelle s'inspirant des réalités géographiques et sociales du Canada en rapport avec l'élément anglais et l'élément français du pays. Cela signifie également que la composition du personnel au Siège social devra être déterminée en fonction de ces réalités.

(5) Obtenir la participation active de tout le personnel d'encadrement de la Société, dans la mise en œuvre des mesures propres à assurer le développement du caractère vraiment bilingue de la Société.

(6) Établir les exigences linguistiques de tous les postes, particulièrement dans les territoires où la population desservie est constituée d'éléments de langue française et d'éléments de langue anglaise ; désigner un nombre suffisant d'employés bilingues capables de servir ce public.

(7) Évaluer de façon systématique le degré de bilinguisme des employés en fonction de critères reconnus.

(8) Intéresser davantage, en marge de la politique de recrutement, des candidats bilingues compétents, sans toutefois nuire aux chances d'avancement des employés actuellement en fonction.

(9) Émettre simultanément dans les deux langues toutes les directives internes de la Société.

(10) Mettre à la disposition des employés dans le plus bref délai possible les formules internes et les rapports bilingues.

(11) Reconnaître dans la correspondance interne l'usage de l'une ou l'autre des deux langues officielles, au choix du signataire.

(12) Concevoir et rédiger, dans la mesure du possible, les communiqués et autres documents destinés au public dans la langue des récipiendaires.

(13) Inciter les employés à communiquer entre eux dans les deux langues afin que ce soit pratique courante pour l'employé de transiger avec ses collègues dans sa langue maternelle¹.

321. Si la plupart des ministères et organismes officiels n'ont pas élaboré de ligne de conduite méthodique en matière de langue, ils observent certains usages en ce qui a trait à l'emploi des langues ;

1. Mémoire général du 20 janvier 1967, « Le bilinguisme à la Société », n° B-339, dossier 100-1-41.

ainsi la plupart des ministères assurent leur courrier dans la langue de leurs correspondants. Ces pratiques ne ressortent pas d'un plan d'ensemble et ne sont uniformes ni au sein des ministères ni dans les échanges entre eux. Un certain nombre rédigent leurs imprimés et leurs publications dans les deux langues. Nombre d'organes fédéraux installés à Ottawa et au Québec accordent une attention particulière à la langue employée dans les publications, inscriptions et avis. Ce souci des administrés de langue française chez les autorités fédérales ne se manifeste pas dans le reste du Canada.

Les emplois
bilingues

322. La ligne de conduite de la Commission du service civil en matière de postes bilingues montre qu'elle met l'accent sur la prestation de services au public plutôt que sur la langue de travail. Cette ligne de conduite, officiellement formulée à l'article 47 de la Loi du service civil et dans les instructions administratives de la Commission du service civil, est d'une importance capitale. Il n'est donc pas étonnant que la majorité des postes bilingues se trouvent dans les organes locaux, où les fonctionnaires ont directement affaire au public. Ces postes se trouvent au Québec pour la plupart et à Ottawa pour quelques-uns. Si leur nombre témoigne du degré d'application de la politique concernant la langue de communication avec le public, cette application est peu avancée. En effet, en 1965, moins de 9 % des postes visés par la Loi du service civil étaient définis comme devant être occupés par des bilingues, et un huitième de ces postes étaient occupés par des fonctionnaires dépourvus de cette qualité¹.

323. En janvier 1966, quelque 5 % des postes visés par la Loi du service civil étaient considérés comme devant être occupés par des cadres et des spécialistes bilingues. Étant donné le petit nombre des diplômés bilingues chez les anglophones, dans la pratique on pourvoit à ces postes en nommant des francophones bilingues.

324. Cette situation reflète le climat psychologique de l'administration. Premièrement, le nombre, le niveau et le lieu des postes exigeant le bilinguisme, et les responsabilités qui s'y attachent, donnent une idée de la situation qui est faite aux francophones dans l'administration². Cet état de choses remonte loin dans la tradition des fonctionnaires « bilingues ». Deuxièmement, bien que ces postes soient désignés comme exigeant le bilinguisme, il va de soi que l'anglais est la langue de travail dans presque toutes les unités. Troisièmement, dans le cas des francophones, l'accent sur la connaissance des langues contribue à restreindre l'importance accordée aux aptitudes professionnelles et à la compétence.

1. Voir l'étude effectuée pour la Commission par HILLEL STEINER et HERBERT TAYLOR, « Bilingual Posts and their Incumbents ».

2. Voir les tableaux nos A-1, A-2 et A-3, à l'appendice III.

325. Jusqu'au 17 mai 1967, aucune norme ne s'appliquait à la connaissance des langues pour les postes à l'administration centrale. Cette lacune ne saurait étonner, étant donné que les principes et usages suivis en matière de langue se fondaient sur la notion de service au public et que les titulaires des postes de la direction centrale n'étaient que très rarement en rapport avec les particuliers. En dehors des organismes à vocation culturelle et du Bureau des traductions, on ne trouvait aucune pratique cohérente répondant au besoin indiscutable de communications écrites et orales en français entre la direction d'Ottawa et les organes locaux établis dans une région francophone. Néanmoins, aux termes du règlement promulgué en vertu de la Loi de la fonction publique de 1967, les critères de définition des postes exigeant le bilinguisme ont été élargis de façon à accorder la priorité aux candidats bilingues postulant un emploi dans la région de la capitale fédérale¹.

3. *La politique relative à la langue de travail*

326. La déclaration faite par M. Pearson en avril 1966 sur le bilinguisme dans la fonction publique pose de façon effective le problème de la langue de travail, pour la première fois dans l'histoire politique du gouvernement canadien. Nos enquêteurs ont constaté que sur quelque 60 ministères, sociétés de la Couronne et autre organismes fédéraux, seuls les Chemins de fer nationaux du Canada² et la S. C. H. L. avaient une politique bien définie concernant la langue de travail³.

B. Connaissance des langues dans la fonction publique

327. Une enquête sur l'emploi des langues dans la fonction publique doit comprendre une appréciation de la connaissance présente des deux langues officielles chez les fonctionnaires ayant le français ou l'anglais pour langue maternelle⁴ ainsi que de son évolution au cours d'un certain nombre d'années. Il s'agit de deux données pertinentes, car si une institution bilingue n'oblige pas tout son personnel à être bilingue — elle doit s'en garder d'ailleurs — une certaine partie cependant doit l'être pour assurer la direction des unilingues ainsi que les rapports entre eux.

1. Règlement sur l'emploi dans la fonction publique, 1967. Voir le § 352.

2. Les principes suivis par les Chemins de fer nationaux en matière de langues, y compris la langue de travail, sont exposés au chapitre xiv.

3. La structure même de Radio-Canada (et dans une certaine mesure de l'Office national du film) assure automatiquement l'existence d'une section francophone complète de même que d'une section anglophone.

4. La répartition linguistique des fonctionnaires par ministère figure au tableau n° 49, p. 219.

328. Au cours de 1965, nous avons mené deux enquêtes importantes : l'une portait sur l'ensemble des ministères fédéraux et sur sept organismes¹, l'autre sur les fonctionnaires de l'échelon intermédiaire d'Ottawa². Les personnes interrogées devaient noter leur connaissance de l'autre langue officielle, le français pour celles de langue anglaise et l'anglais pour celles de langue française ; les fonctionnaires d'une autre langue devaient indiquer quelle langue officielle ils avaient choisie, et s'attribuer une note pour l'autre³. La connaissance d'une langue se définissait en fonction des quatre aptitudes : compréhension écrite, expression orale, expression écrite, compréhension orale⁴.

1. Le bilinguisme individuel

329. Le bilinguisme est plus fréquent chez les fonctionnaires de langue française que chez ceux de langue anglaise. Quant à ceux d'une autre langue, un dixième seulement s'attribuent une connaissance bonne ou excellente du français parlé.

Dans l'ensemble
de la fonction
publique

330. Le graphique n° 4 montre que 83 à 91 % des fonctionnaires ayant le français pour langue maternelle estiment leur connaissance de l'anglais bonne ou excellente. Les proportions correspondantes pour la connaissance du français chez ceux qui ont l'anglais pour langue maternelle ne sont que de 8 à 18 %. En fait, pour trois des quatre aptitudes, plus de la moitié des fonctionnaires de langue anglaise admettent ne posséder aucune maîtrise du français, sauf pour la compréhension écrite. Près des trois quarts des fonctionnaires bilingues ont le français pour langue maternelle.

Chez les
fonctionnaires
de l'échelon
intermédiaire

331. À l'échelon intermédiaire (graphique n° 5), l'écart entre les deux groupes linguistiques demeure considérable, mais chez l'un et l'autre le bilinguisme est plus poussé que dans le reste de la fonction publique. En effet, tous les francophones se disent aptes à lire l'anglais et affirment en posséder la compréhension orale. Plus de la moitié des anglophones du même échelon déclarent pouvoir lire au moins convenablement le français et un peu moins du quart s'attribuent une

1. Voir l'étude effectuée pour la Commission par JOHN C. JOHNSTONE, WILLIAM KLEIN et DENIS LEDOUX, « Public Service Survey ». Les sept organismes non ministériels sont les suivants : Air Canada, la Banque du Canada, le Conseil national de recherches, la Gendarmerie royale du Canada (personnel civil exclu), l'Office national du film, la Société centrale d'hypothèques et de logement et la Société Radio-Canada.

2. Voir l'étude effectuée pour la Commission par CHRISTOPHER BEATTIE, JACQUES DÉSY et STEVE A. LONGSTAFF, « Bureaucratic Careers : Anglophones and Francophones in the Canadian Public Service ».

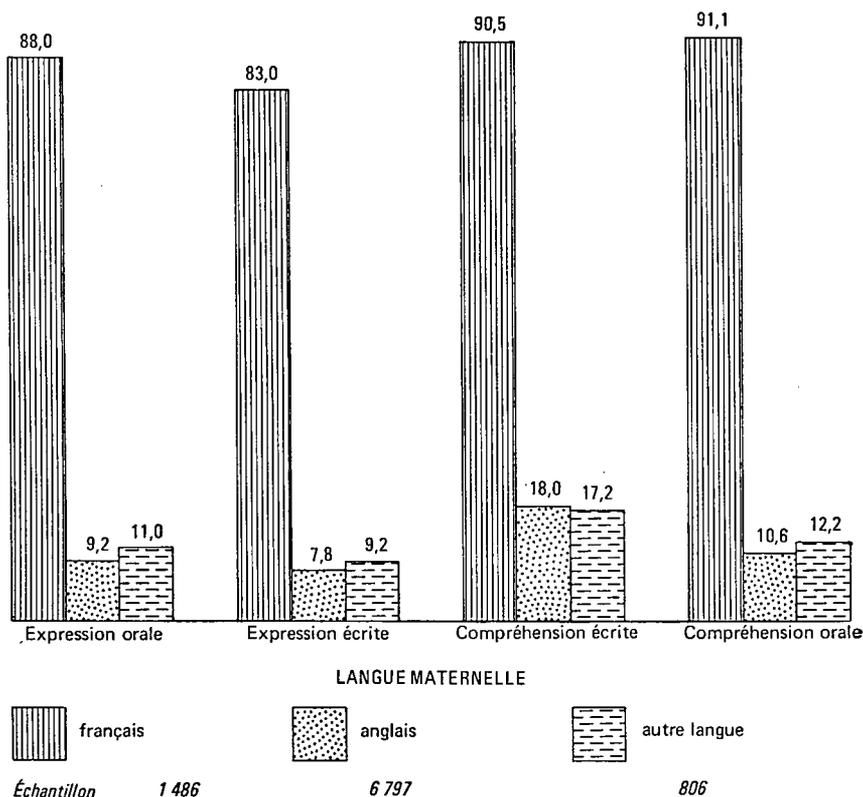
3. Les annotations valent probablement pour les différences entre groupes mais non entre les personnes : c'est à la première fin que nous les avons utilisées dans notre enquête.

4. Bien que le questionnaire de JOHNSTONE, KLEIN et LEDOUX ait été distribué en français et en anglais, 21 % de ceux ayant le français pour langue maternelle l'ont rempli en anglais et se sont attribué une note en français. Nous avons procédé à une rectification statistique de manière à en tenir compte.

compréhension orale bonne ou excellente. Le bilinguisme semble presque une nécessité pour les francophones de l'échelon intermédiaire de l'administration fédérale.

332. Ainsi, les secteurs de travail comptant de forts effectifs bilingues correspondent à ceux où tendent à se grouper les fonctionnaires de langue française. Ceux-ci, hommes et femmes, ont en général moins

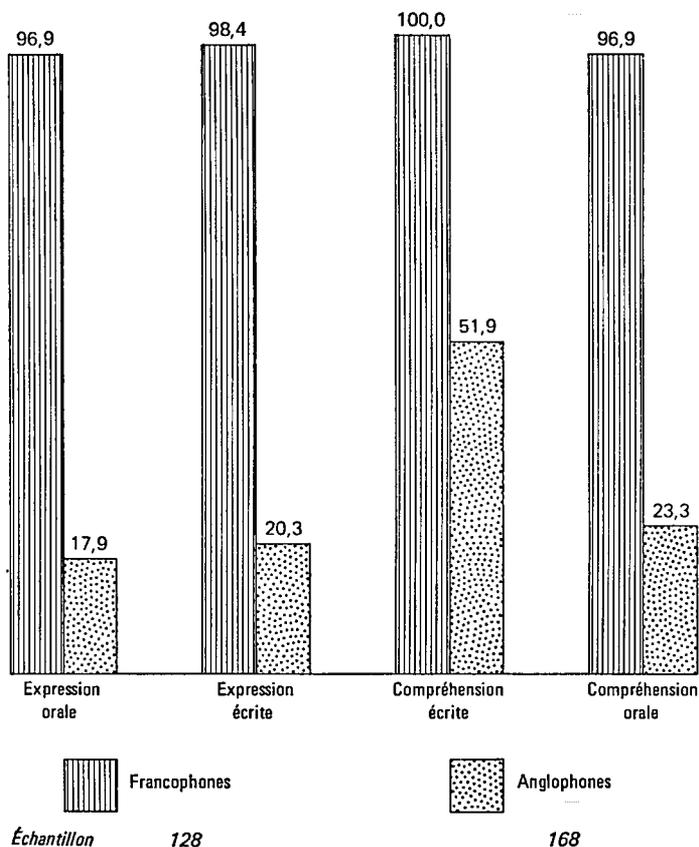
GRAPHIQUE 4 Aptitudes linguistiques¹ des fonctionnaires des ministères fédéraux (en %) — Canada, 1965



Source : JOHNSTONE, KLEIN et LEDOUX, « Public Service Survey ».

1. Pour les fonctionnaires ayant le français pour langue maternelle, connaissance « bonne ou excellente » de l'anglais ; pour les fonctionnaires ayant l'anglais ou une autre langue pour langue maternelle, connaissance « bonne ou excellente » du français.

GRAPHIQUE 5 Aptitudes linguistiques¹ des fonctionnaires de l'échelon intermédiaire, dans cinq ministères fédéraux (en %) — Canada, 1965



Source : BEATTIE, DÉSY et LONGSTAFF, « Bureaucratic Careers ».

1. Pour les fonctionnaires francophones, connaissance « bonne ou excellente » de l'anglais ; pour les fonctionnaires anglophones, connaissance « bonne ou excellente » du français.

de 40 ans¹, ont un niveau d'études inférieur à celui de leurs collègues anglophones² et occupent des fonctions subalternes, exception faite des hommes de loi et des spécialistes des sciences sociales³.

1. Voir le tableau n° A-40; app. III.

2. Voir le tableau n° 51, p. 226.

3. Voir le tableau n° 50, p. 227.

333. La connaissance des langues varie suivant le genre de travail, mais beaucoup moins chez les anglophones que chez les francophones. D'une manière générale, les francophones sont bilingues dans une plus grande proportion parmi les cadres et les spécialistes que parmi les employés de bureau. Et chez ces derniers le bilinguisme est plus fréquent que chez les travailleurs manuels. En particulier, une forte proportion de cadres, de physiciens et de biologistes déclarent maîtriser l'anglais. C'est peut-être qu'ils sont plus instruits ou que l'obligation de travailler en anglais se fait plus pressante aux postes importants. Les deux facteurs jouent probablement. Chez les fonctionnaires anglophones, la connaissance du français est généralement sommaire, et le plus souvent elle est le fait des cadres et des ingénieurs.

334. Dans les sept organismes qui ont retenu notre attention, la connaissance des deux langues se situe au-dessus de la moyenne de l'ensemble des fonctionnaires des ministères fédéraux, exception faite de la Gendarmerie royale du Canada, et le bilinguisme passif est plus fréquent que la facilité à écrire ou parler l'autre langue. Il existe peu de différences entre les sept organismes quant à la maîtrise de l'anglais chez les francophones, mais un écart marqué entre l'Office national du film, par exemple, et Air Canada, pour la connaissance du français chez les anglophones¹. C'est peut-être, entre autres, que les francophones sont proportionnellement deux fois moins nombreux à Air Canada qu'à l'Office national du film, et que celui-ci est un organisme à vocation culturelle produisant nombre de films en français.

Le bilinguisme
dans les
organismes
non ministériels

2. *Évolution dans la connaissance des langues*

335. La facilité avec laquelle une personne s'exprime dans les deux langues officielles peut croître ou décroître du fait de son travail. Le milieu de la fonction publique peut développer ou affaiblir les aptitudes en ce domaine. D'une manière générale, il semble que les francophones y améliorent leur connaissance de l'anglais, tandis que les anglophones demeurent uniformément unilingues, quel que soit le nombre d'années de service². Nos recherches ont démontré que plus les francophones comptent d'années de service, plus élevée est la note qu'ils se donnent en anglais. Du côté anglophone, jamais plus de 4 %, indépendamment de leurs années de service, ne s'estiment forts en français, fût-ce même pour la compréhension écrite. Les fonctionnaires anglophones faisant actuellement partie de l'échelon moyen accusent le même bas niveau de bilinguisme que leurs supérieurs, lesquels ont

Influence du
milieu de
travail

1. Voir le tableau n° A-4, app. III.

2. Nos recherches ayant été effectuées en 1965, nous ne tenons pas compte des fonctionnaires qui depuis ont suivi les cours de français de la fonction publique.

20 années de service de plus. Chez les francophones, l'ascension dans la hiérarchie va de pair avec la connaissance de l'anglais.

336. Le personnel anglophone ne se sent pas obligé de modifier ses habitudes quant à la langue de travail, ni n'éprouve le besoin de développer sa connaissance du français. Seuls les francophones en sentent l'obligation, comme le montre la comparaison entre le choix initial et le choix actuel de la langue de travail optimale (tableau n° 31). Personne ou à peu près chez les anglophones ne déclare pouvoir travailler plus facilement dans une autre langue, tandis que 10 % des francophones reconnaissent qu'à leur entrée dans la fonction publique ils étaient plus à l'aise en anglais et 33 % affirment qu'ils pouvaient travailler dans les deux langues indifféremment. En outre, 57 % des francophones interrogés considèrent que le français était leur langue de travail optimale au début, mais 32 % seulement disent qu'il l'est demeuré — ce qui représente une baisse de 25 points. Ceux qui se déclarent bilingues à tous égards pour l'exercice de la profession marquent un gain de 22 points ; pour ceux qui travaillent le plus facilement en anglais, la progression est de 4 points. En revanche, on ne constate aucune modification notable quant à la connaissance des langues chez les fonctionnaires qui ont l'anglais ou une autre langue pour langue maternelle.

TABLEAU 31 Langue de travail optimale

Répartition en pourcentage, selon la langue de travail optimale¹ à l'entrée dans la fonction publique fédérale et en 1965, des fonctionnaires des ministères fédéraux classés d'après la langue maternelle — Canada, 1965

Langue de travail optimale	Langue maternelle					
	Anglais		Français		Autre langue	
	À l'entrée	En 1965	À l'entrée	En 1965	À l'entrée	En 1965
Anglais	98,3	98,0	9,8	13,3	95,4	96,7
Français	0,1	0,1	57,4	31,9	1,7	0,5
Anglais et français	1,6	1,9	32,8	54,8	2,9	2,8
Total	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
<i>Échantillon</i>	<i>6 852</i>	<i>6 852</i>	<i>1 487</i>	<i>1 487</i>	<i>819</i>	<i>819</i>

Source : JOHNSTONE, KLEIN et LEDOUX, « Public Service Survey ».

1. Établie d'après la réponse aux questions suivantes : « Au début de votre carrière, dans quelle(s) langue(s) auriez-vous pu le mieux accomplir votre travail ? Dans quelle(s) langue(s) pourriez-vous le mieux accomplir votre travail, maintenant ? »

337. Parmi les fonctionnaires qui ont désigné l'anglais comme langue de travail optimale à leur entrée dans l'administration, 98 % l'utilisent encore couramment ; pour ceux qui ont désigné le français, 53 % seulement l'utilisent toujours¹. Nos recherches ont fait ressortir un certain nombre d'autres faits se rapportant à la conservation de la langue maternelle et à l'acquisition de la langue seconde dans l'ensemble de la fonction publique ministérielle² : a) l'anglais se maintient comme langue de travail optimale ; b) parmi ceux qui ont déclaré qu'ils avaient le français comme langue de travail optimale à leur entrée dans la fonction publique, ou qu'ils utilisaient indifféremment le français et l'anglais, 8 % ne désignent plus que l'anglais ; c) chez ceux qui s'étaient déclarés aptes à travailler dans les deux langues, 14 % ne travaillent plus avec aisance que dans une seule, l'anglais pour la plupart ; d) à peu près la moitié de ceux qui avaient le français pour langue de travail optimale à leur entrée déclarent que c'est maintenant l'anglais ou mettent le français et l'anglais sur un pied d'égalité ; e) il est extrêmement improbable qu'un anglophone qui serait incapable de travailler en français ou dans les deux langues en entrant dans la fonction publique, y acquière cette aptitude ultérieurement.

338. C'est surtout au cours des six premières années de service que la désignation du français comme langue de travail optimale des fonctionnaires interrogés décline nettement. Par la suite, la probabilité de ce changement est notablement moindre.

339. Les taux de changement, pour ce qui est de la langue de travail optimale, varient aussi selon les lieux³, cela va de soi. Il est improbable que dans les différentes régions du Canada, sauf au Québec, les fonctionnaires ayant mentionné l'anglais comme langue de travail optimale à l'entrée désignent maintenant une autre langue. Au Québec, 20 % d'entre eux déclarent qu'ils peuvent travailler indifféremment dans les deux langues, ou que le français est devenu leur langue de travail optimale, alors que dans la capitale fédérale et dans le reste du Canada, moins de 3% déclarent qu'ils ont acquis une aisance comparable en français. C'est au Québec et dans les provinces de l'Atlantique que l'on trouve la plus forte proportion de fonctionnaires pour qui le français demeure la langue de travail optimale, soit plus de 60 %. Quant à la tendance à s'éloigner du français, elle atteint le plus haut point dans la région Ottawa-Hull, où 73 % de ceux qui ont primitivement désigné le français comme langue de travail optimale affirment être parvenus à une compétence supérieure en anglais, ou à une égale facilité à travailler dans les deux langues.

Apprentissage de la langue seconde et conservation de la langue maternelle

Ancienneté

Situation géographique

1. Voir le tableau n° A-5, app. III

2. Voir le tableau n° A-9, app. III

3. Voir le tableau n° A-6, app. III.

340. On conçoit que, dans l'Ouest, il soit plus difficile de conserver la pratique des deux langues que dans les autres régions : 54 % de ceux qui, à leur entrée dans l'administration, pouvaient travailler en français et en anglais, ont déclaré ne plus pouvoir travailler avec aisance qu'en anglais. En revanche, respectivement 88 et 89 % des fonctionnaires fédéraux de la région Ottawa-Hull et du Québec ont déclaré être restés bilingues.

Ministère
d'affectation

341. La probabilité de travailler en français pour ceux qui le désirent en entrant dans la fonction publique varie d'un ministère à l'autre. Quelques-uns des coefficients extrêmes de conservation du français comme langue de travail optimale figurent au tableau n° 32. Ces chiffres vont de la quasi-certitude de pouvoir continuer à travailler avec plus d'aisance en français ou avec une égale aisance dans les deux langues au secrétariat d'État, au ministère de la Santé nationale et du bien-être social et au Bureau fédéral de la statistique, à l'incertitude que l'on observe aux ministères de la Citoyenneté et de l'immigration, de l'Industrie, de la Production de défense et même aux Affaires extérieures¹.

TABLEAU 32 Conservation du français comme langue de travail optimale

Indice de conservation du français comme langue de travail optimale dans certains ministères fédéraux — Canada, 1965

	Indice ¹ %	Échantillon
Secrétariat d'État	99,7	39
Bureau fédéral de la statistique	99,1	30
Santé nationale et bien-être social	98,7	74
Postes	97,1	294
Finances	82,1	68
Citoyenneté et immigration	76,4	34
Affaires extérieures	72,8	52
Industrie, et Production de défense	67,8	48
Ensemble des ministères	91,5	1 445

Source : JOHNSTONE, KLEIN et LEDOUX, « Public Service Survey ».

1. Ce pourcentage comprend les fonctionnaires qui ont noté qu'à leur entrée dans la fonction publique, et encore en 1965, le français était leur langue de travail optimale, ou qu'ils pouvaient travailler aussi bien en français et en anglais.

1. Ces résultats s'expliquent par le fait qu'au Bureau des traductions du secrétariat d'État, dans les organes régionaux du ministère de la Santé nationale et du bien-être social et chez le personnel itinérant du Bureau fédéral de la statistique, les francophones sont regroupés, alors qu'au ministère des Affaires extérieures ils sont dispersés. En outre, comme on l'a vu aux paragraphes précédents, les taux de conservation du français peuvent aussi être influencés par le nombre des années de service, le niveau d'instruction et la profession.

342. Les pressions en faveur de l'emploi de l'anglais comme langue principale de travail sont plus vivement ressenties aux postes supérieurs¹. Parmi les cadres et spécialistes pour qui le français était langue de travail optimale à leur entrée, moins de 40 % affirment qu'il l'est demeuré. Par comparaison, plus de la moitié des employés de bureau travaillent toujours avec plus d'aisance en français, de même que 60 % des autres fonctionnaires subalternes. Pour le huitième des cadres et des spécialistes, l'anglais est devenu la langue de travail optimale.

Fonctions

343. Pour les fonctionnaires qui ont le français pour langue maternelle, l'aptitude et la disposition à travailler en anglais semblent des conditions de promotion dans la fonction publique. Nous avons comparé les traitements des fonctionnaires ayant jusqu'à 10 ans d'ancienneté qui, au début, estimaient mieux travailler en français, et nous avons constaté que 50 % seulement de ceux qui étaient restés unilingues ont eu des augmentations de \$ 2 000 ou plus, tandis que 65 % de ceux qui étaient parvenus à une connaissance des deux langues, ou estimaient en être arrivés à mieux travailler en anglais, ont eu des augmentations de même ordre. Quant aux fonctionnaires ayant plus de 10 ans d'ancienneté, près de 11 % de ceux qui sont restés unilingues français, mais moins de 5 % de ceux qui ont fait des progrès en anglais, ont reçu des augmentations de moins de \$ 2 000². Il semble donc avantageux pour les fonctionnaires de langue française de bien connaître l'anglais, quelle que soit leur ancienneté³.

La connaissance de l'anglais : condition de promotion

344. Dans les sept organismes non ministériels sur lesquels a porté notre enquête, la situation, quoique analogue à celle de l'ensemble de la fonction publique ministérielle, présente quelques exceptions intéressantes. Si l'on ne remarque que rarement un léger recul de l'anglais ou un léger progrès du français chez ceux pour qui l'anglais était langue de travail optimale à leur entrée, à l'O. N. F., 11 % d'entre eux déclarent qu'ils peuvent maintenant travailler indifféremment dans les deux langues ou que le français est devenu leur langue de travail optimale.

Organismes non ministériels

345. Chez ceux qui ont désigné le français comme langue de travail optimale, ou déclaré pouvoir travailler indifféremment en anglais ou en français, la situation varie notablement selon l'organisme. La survie du français ne fait probablement pas de doute, mais il y a certaines pertes : selon l'organisme, de 1 à 17 % de ceux qui ont désigné le français ou les deux langues au début déclarent que l'anglais est maintenant leur langue de travail optimale. À Air Canada et au Conseil national de recherches, en particulier, ceux qui pouvaient travailler

1. Voir le tableau n° A-7, app. III.

2. Voir le tableau n° A-8, app. III.

3. Il n'est pas certain que ces différences soient significatives en statistique.

indifféremment dans les deux langues ont tendance à ne plus désigner que l'anglais. Il y a deux exceptions : Radio-Canada et l'O. N. F. À Radio-Canada, la proportion de ceux qui n'ont pas désigné l'anglais comme langue de travail optimale est demeurée la même ; 9 % de ceux qui pouvaient travailler dans les deux langues indifféremment désignent maintenant le français. À l'O. N. F., on n'observe aucun changement quant à la langue de travail chez les francophones.

346. La plupart de ceux pour qui le français était langue de travail optimale au début de leur carrière déclarent que c'est maintenant l'anglais, ou qu'ils peuvent travailler indifféremment dans l'une ou l'autre langue. Ils ont fait l'apprentissage de l'anglais en même temps que de leur métier.

347. Cette évolution dépend naturellement du rang et des fonctions de chacun. À Air Canada, au Conseil national de recherches et à la S. C. H. L., le plus fort coefficient de passage à l'anglais dans le travail se rapporte aux postes supérieurs, ce qui porte à croire que ces organismes « pensent » en anglais plus que nos chiffres ne l'indiquent. À l'O. N. F., le personnel subalterne, pour qui le français était langue de travail optimale au début, tend peu à peu, dans une plus forte proportion qu'aux échelons intermédiaire et supérieur, à considérer l'anglais comme langue de travail optimale, ou à mettre les deux langues sur un pied d'égalité à cet égard. À Radio-Canada, le partage s'établit entre le personnel attaché à la création (surtout à la télévision) et les employés de bureau ou les techniciens. Le premier n'en vient pas à utiliser l'anglais comme langue de travail ni à recourir aux deux langues dans une proportion aussi importante que les seconds. À la S. C. H. L., la conservation du français est inversement proportionnelle au traitement et à l'ancienneté ; elle est assurée au Québec, douteuse à Ottawa et en péril dans le reste du pays.

348. Les renseignements recueillis à propos de la langue de travail éclairent les observations précédentes, car de notables différences existent entre les organismes¹. En outre, sauf à l'O. N. F., ces différences ne sont imputables à aucun des groupes non francophones, et les fonctionnaires qui ont le français pour langue maternelle rendent compte presque exclusivement de la place du français comme langue de travail. Aux deux extrémités de l'éventail des situations figurent, d'une part, Radio-Canada, où les francophones emploient davantage le français comme langue de travail et, d'autre part, le Conseil national de recherches et Air Canada, où les francophones travaillent la plupart du temps en anglais. Se rangent entre ces extrêmes l'O. N. F., où le français est légèrement plus employé que l'anglais par le personnel francophone, la S. C. H. L., la Banque du Canada et la Gendarmerie

1. Voir le tableau n° A-10, app. III.

royale, où l'anglais est la langue de travail prépondérante des francophones.

349. Nous avons aussi examiné les variations régionales dans deux organismes : Radio-Canada et la S. C. H. L. Ce n'est qu'au Québec, au sein d'une très forte majorité francophone, que des anglophones en viennent à employer le français jusqu'à la moitié du temps. À Ottawa, les usages sont les mêmes que dans les autres agglomérations anglophones du pays, l'anglais y étant, ou peu s'en faut, la seule langue de travail. Ce n'est qu'au Québec que les francophones ont la possibilité de travailler autant en français qu'en anglais.

350. Le gros du personnel ayant l'anglais pour langue maternelle, quelques employés dont le français est la langue maternelle et la quasi-totalité des personnes d'une autre langue estiment travailler plus facilement en anglais. Ceux qui peuvent travailler efficacement dans les deux langues ou en français seulement sont presque tous francophones d'origine. Cependant, sauf un très petit nombre d'employés de l'O. N. F., les anglophones qui estiment offrir un rendement optimal en anglais reconnaissent aussi leur inaptitude à travailler dans une autre langue ; parmi les francophones qui estiment avoir plus de facilité en français, la plupart se voient contraints à utiliser surtout l'anglais, notamment à Air Canada et au Conseil national de recherches. Quelques organismes, de par leur vocation, utilisent souvent les deux langues, mais même là les francophones ont moins souvent la possibilité de travailler dans leur langue. Ceux qui se considèrent comme bilingues travaillent beaucoup plus souvent en anglais¹.

C. L'emploi courant des langues

1. La langue de communication avec le public

351. Dans un pays bilingue, l'emploi des langues dans les rapports avec le public est très révélateur de la qualité des services assurés par le gouvernement. Ils sont sûrement meilleurs si le citoyen peut employer la langue officielle qu'il connaît le mieux, dans ses rapports avec le gouvernement.

a) Rapports directs et rapports téléphoniques avec le public

352. Estimant qu'une amélioration du service au public exigeait un plus haut niveau de bilinguisme, la Commission du service civil commença, en avril 1962, à faire usage de ses nouveaux pouvoirs pour imposer des normes linguistiques aux services installés dans les régions où le

Normes
applicables à
la langue de
communication
avec le public

1. Voir le tableau n° A-11, app. III.

français et l'anglais avaient cours¹. Elle édicta trois règles pour guider les nominations de personnel et constituer un objectif pour les organes régionaux. Ces normes ont été mises à jour et officiellement confirmées par le Règlement sur l'emploi dans la fonction publique du 17 mars 1967 :

4(1) (a) lorsque la langue maternelle de quarante pour cent ou plus mais de moins de soixante pour cent du public servi par l'unité est l'anglais ou le français, selon le cas, chaque employé de l'unité doit avoir une connaissance suffisante des deux langues pour permettre que les fonctions de l'unité soient exercées convenablement et qu'un service efficace soit fourni au public ainsi servi ;

(b) lorsque la langue maternelle de dix pour cent ou plus mais moins de quarante pour cent du public servi par l'unité est l'anglais ou le français, selon le cas, le nombre minimum d'employés de l'unité ayant une connaissance suffisante des deux langues pour permettre que les fonctions de l'unité soient exercées convenablement et qu'un service efficace soit fourni au public doit être, dans l'ensemble, dans la même proportion par rapport au nombre total de personnes faisant partie du personnel de l'unité que l'est ledit pourcentage par rapport au nombre total de personnes que comprend le public ainsi servi ; et

(c) chaque employé occupant un poste comportant des fonctions de surveillance doit avoir une connaissance suffisante de l'anglais et du français ou des deux langues, selon le cas, pour lui permettre de diriger efficacement les personnes dont il a la charge.

(2) Lorsque, conformément à toute directive d'ordre spécifique ou général de la Commission, mais sous réserve du paragraphe (3), la langue maternelle de dix pour cent ou plus du public servi par l'unité est l'anglais ou le français, selon le cas, la connaissance de ces deux langues doit, nonobstant toute disposition du présent règlement, être considérée dans chaque cas où telle connaissance n'est pas une qualité essentielle pour un poste, comme une qualité avantageuse pour ce poste.

(3) Aux fins du paragraphe (2), lorsque l'unité est le bureau central, ou une partie de celui-ci, situé dans la région de la Capitale nationale définie à la Loi sur la Capitale nationale, le public servi par l'unité est estimé être toute la population du Canada².

353. Pour la première fois des règlements avaient trait explicitement à la capitale fédérale. Prises dans leur ensemble, les dispositions relatives à la capitale portent que les candidats bilingues aux postes centraux (sauf ceux pour lesquels le bilinguisme est indispensable) devront bénéficier d'une attention préférentielle. Cependant, les mesures ne prévoient aucune règle précise de proportionnalité entre le personnel bilingue des services centraux et l'importance du groupe minoritaire des administrés. À ce point de vue, le règlement est susceptible d'une interprétation beaucoup plus large qu'en ce qui a trait aux autres

1. COMMISSION DU SERVICE CIVIL, « Language in Civil Service appointments », Memorandum to Operations Branch, (MOB 8-1962), File 334.

2. Règlement sur l'emploi dans la fonction publique, 1967.

régions du Canada. Le bilinguisme est « avantageux » aux postes où il n'est pas essentiel, ceux-ci étant probablement déterminés en fonction du critère voulant « qu'un service efficace soit fourni au public ».

354. La fonction publique est encore manifestement très loin d'appliquer les normes de bilinguisme qu'elle s'est fixées en 1962. Le tableau n° 33 indique les langues que connaissent les fonctionnaires fédéraux en contact avec le public dans diverses agglomérations renfermant des minorités linguistiques. De toute évidence, les anglophones sont avantagés. Dans tous les cas, le pourcentage de fonctionnaires qui peuvent traiter en anglais avec la collectivité anglophone est très élevé relativement aux effectifs de celle-ci. À Montréal, Granby, Chicoutimi et Edmundston, par exemple, au moins 95 % des fonctionnaires peuvent traiter en anglais avec le public. Il est bien rare qu'un anglophone, dans un service fédéral de sa région, ait à traiter avec un fonctionnaire qui ne sache pas l'anglais. En revanche, les minorités francophones sont très défavorisées, et l'excédent occasionnel de fonctionnaires francophones, par rapport aux résidents francophones dans certaines régions anglophones, est sans commune mesure avec l'excédent de fonctionnaires anglophones dans les régions francophones. À Cornwall, par exemple, la minorité francophone forme plus de 40 % de la population et, si l'on se reporte aux règlements de 1962 et 1967, tout le personnel devrait être bilingue. En fait, à peu près la moitié des fonctionnaires ne savent que l'anglais. Parmi les villes où la minorité francophone n'atteint pas 40 %, Saint-Boniface semble particulièrement défavorisé. Dans la capitale fédérale, qu'il s'agisse de la ville même d'Ottawa ou de la région Ottawa-Hull, les services administratifs sont, du point de vue de la langue française, nettement insuffisants.

355. Dans la plupart des régions du Canada, dont Ottawa-Hull, les minorités francophones ont beaucoup plus de difficultés à trouver un fonctionnaire qui puisse s'exprimer en français que les minorités anglophones n'en ont à se faire servir dans leur langue.

356. Notre étude de l'ensemble de l'administration a corroboré cette assertion. Nous avons demandé aux sujets de l'enquête quelle était l'importance de leurs rapports avec les publics anglophone et francophone. Normalement, leurs réponses auraient indiqué des contacts avec le public de langue française correspondant à la proportion de la population active ayant le français pour langue maternelle (26 %). Néanmoins, 9 % seulement des fonctionnaires fédéraux affirment avoir des rapports d'une assez grande importance avec les francophones. Ce chiffre permet de penser que ces derniers s'adressent moins souvent aux fonctionnaires fédéraux que les anglophones ou, ce qui est plus vraisemblable, qu'ils emploient souvent l'anglais en traitant avec eux.

Les normes à
atteindre

TABLEAU 33 Aptitudes linguistiques des fonctionnaires et minorités de langue officielle

Importance en pourcentage des minorités de langue officielle de certaines villes et zones métropolitaines de recensement; répartition en pourcentage, selon les aptitudes linguistiques, des fonctionnaires fédéraux en rapport avec le public

	Population (1961)		Fonctionnaires en rapport avec le public (1965)						Écart? C + D - A
	Population totale	Minorité de langue officielle %	Nombre	B Ne parle que l'anglais ¹	C Ne parle que le français ¹	D Parle l'anglais et le français	Total		
		%	%	%	%	%	%	%	
<i>Minorité francophone</i>									
Ensemble du Canada ³	18 238 247	28,1	9 692	74,5	0,0	25,5	100	- 2,6	
Ottawa-Hull ³	429 750	37,7	9 692	74,5	0,0	25,5	100	-12,2	
Saint John (N. B.)	95 563	6,3	816	90,5	0,2	9,3	100	+ 3,2	
Moncton	55 768	32,5	895	74,1	0,4	25,5	100	- 6,6	
Cornwall	43 639	42,4	223	48,9	0,0	51,1	100	+ 8,7	
Hamilton	395 189	1,5	794	96,0	0,0	4,0	100	+ 2,5	
North Bay	23 781	18,6	459	76,0	0,0	24,0	100	+ 5,4	
Welland	36 079	16,6	93	93,5	0,0	6,5	100	-10,1	
Timmins	40 121	34,3	98	67,3	0,0	32,7	100	- 1,6	
Sudbury	110 694	30,7	318	63,5	0,0	36,5	100	+ 5,8	
Saint-Boniface	37 600	35,6	462	91,8	0,0	8,2	100	-27,4	
Prince Albert	24 168	8,5	436	95,4	0,0	4,6	100	- 3,9	
Edmonton	337 568	3,3	2 372	94,6	0,0	5,4	100	- 2,1	

Population (1961)		Fonctionnaires en rapport avec le public (1965)					
Population totale	A	Nombre	B	C	D	Écart ⁴ B + D - A	
	Minorité de langue officielle		Ne parlent que l'anglais	Ne parlent que le français ¹	Parlent l'anglais et le français		
	%		%	%	%		
<i>Minorité anglophone</i>							
Edmundston	12 791	93	19,4	0,0	80,6	+89,5	
Québec	357 568	2 074	2,5	26,0	71,5	+70,3	
Chicoutimi	105 009	113	0,0	5,3	94,7	+91,9	
Rimouski	17 739	76	0,0	32,9	67,1	+66,2	
Trois-Rivières	53 477	212	0,9	19,8	79,3	+76,2	
Granby	31 463	71	0,0	2,8	97,2	+89,8	
Montréal	2 109 509	11 690	13,0	3,8	83,2	+72,8	

Sources : Pour la population, recensement du Canada de 1961 ; pour les fonctionnaires, l'étude effectuée pour la Commission par JACQUES LARIVIÈRE, « La traduction dans la fonction publique ».

1. On n'a pas tenu compte des langues non officielles parlées par les fonctionnaires.

2. Le signe + signifie que la proportion de fonctionnaires francophones et bilingues est supérieure à celle de la minorité francophone. Le signe - indique que la proportion de fonctionnaires francophones et bilingues est inférieure à celle de la minorité.

3. Les fonctionnaires de la capitale fédérale sont considérés comme servant la population de tout le Canada. Voir le Règlement sur l'emploi dans la fonction publique, 1967, cité au § 352.

4. Le signe + signifie que la proportion des fonctionnaires anglophones et bilingues est supérieure à celle de la minorité anglophone.

357. L'enquête nous a permis d'établir dans quelle mesure les fonctionnaires sont au service des publics anglophone et francophone. Le tableau n° 34 montre que 87 % des fonctionnaires dont la langue maternelle est l'anglais ont des rapports d'une importance considérable avec le public anglophone et que 66 %, à vrai dire, ne traitent jamais avec les francophones. D'un autre côté, on constate que 37 % des effectifs de langue française ont des contacts d'une importance considérable avec le public anglophone, bien que ces mêmes fonctionnaires occupent le plus souvent des postes où ils ont surtout affaire au public francophone ; 82 % des fonctionnaires qui déclarent avoir des rapports d'une importance considérable avec les francophones sont eux-mêmes de langue française.

TABLEAU 34 Rapports avec le public et langue des fonctionnaires

Répartition en pourcentage, selon l'importance des rapports avec le public anglophone ou francophone, des fonctionnaires des ministères fédéraux qui ont l'anglais ou le français pour langue maternelle — Canada, 1965

Importance des rapports avec le public	Rapports avec le public anglophone			Rapports avec le public francophone		
	Tous les fonctionnaires ¹	Langue maternelle		Tous les fonctionnaires ¹	Langue maternelle	
		Anglais	Français		Anglais	Français
Nulle	5,2	4,4	8,2	53,6	66,1	6,1
Limitée	9,8	5,3	26,4	26,5	27,6	24,4
Assez grande	8,9	3,4	28,5	10,5	4,1	34,1
Considérable	76,1	86,9	36,9	9,4	2,2	35,4
Total	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
<i>Échantillon</i>	<i>9 158</i>	<i>6 852</i>	<i>1 487</i>	<i>9 158</i>	<i>6 852</i>	<i>1 487</i>

Source : JOHNSTONE, KLEIN et LEDOUX, « Public Service Survey ».

1. Comprend les fonctionnaires qui ont une langue autre que l'anglais ou le français pour langue maternelle.

358. Selon des constatations connexes, les fonctionnaires non francophones qui ont affaire aux francophones connaissent mieux le français que leurs collègues qui ne traitent qu'avec des anglophones : chez les premiers, 34 % s'estiment bilingues contre moins de 1 % chez les autres¹. Cependant, les deux tiers des non-francophones qui ont largement affaire aux francophones n'estiment pas bien connaître le français.

1. Voir le tableau n° A-12, app. III.

En revanche, les quatre cinquièmes des fonctionnaires de langue française appelés à employer l'anglais jugent qu'ils connaissent assez bien cette langue. Si l'on établit une comparaison entre les fonctionnaires francophones jamais appelés à se servir de l'anglais et les non-francophones qui doivent souvent employer le français, on constate que la proportion des bilingues est à peu près la même dans les deux groupes. Ces chiffres confirment l'impression générale suivant laquelle les particuliers qui traitent avec les autorités fédérales en français sont en butte à plus de difficultés.

b) Les communications écrites¹

1) Le courrier

359. En 1965, les ministères et organismes fédéraux ont reçu près de 14 millions de lettres, dont 1,7 million rédigées en français, soit 12 % environ. Les proportions varient considérablement d'un ministère à l'autre : le ministère de la Santé nationale et du bien-être social et la Commission d'assurance-chômage reçoivent 35 % de leur courrier en français ; la Commission du service civil, 23 % ; le ministère du Revenu national (Division de l'impôt) et la Galerie nationale, 20 % ; le ministère de l'Agriculture, 19 % et la Chambre des Communes, 25 %. Les ministères de la Défense nationale, du Revenu national (Division des douanes et de l'accise), de la Citoyenneté et de l'immigration ne reçoivent que 3 % du courrier en français ; le Conseil national de recherches et le Conseil du trésor, 1 % ; le bureau du Contrôleur du trésor, la Société d'assurance des crédits à l'exportation et l'Office des recherches sur les pêcheries du Canada, moins de 1 %.

Courrier reçu

360. Pendant de nombreuses années, dans la plupart des ministères les lettres en d'autres langues que l'anglais étaient, aussitôt reçues, expédiées à la traduction. Pour ce qui est du français, cet usage est maintenant de moins en moins répandu. Généralement, les lettres en français sont transmises à la division ou à l'organisme intéressé, et ne sont traduites que s'il ne s'y trouve aucun fonctionnaire qui comprenne le français. Aux ministères de la Défense et de la Santé nationale et du bien-être social, des directives précises tendant à limiter le nombre de traductions ont réduit le volume de travail des services de traduction. Néanmoins, 15 ministères ou organismes envoient toujours à la traduction les lettres en français, avant de les classer².

Traduction

361. La plupart des ministères déclarent répondre dans la langue du correspondant, s'il s'agit du français ou de l'anglais, mais certains répondent parfois en anglais pour éviter tout retard. Quant aux lettres en d'autres langues, l'usage varie d'un ministère à l'autre. Au ministère

La langue utilisée pour le courrier

1. Voir LARIVIÈRE, « La traduction dans la fonction publique ».

2. Voir le tableau n° A-13, app. III.

de la Défense nationale, par exemple, on répond en anglais quand elles proviennent du Canada, mais dans la langue du correspondant si elles viennent de l'extérieur. À la Division de l'immigration du ministère de la Citoyenneté et de l'immigration, on répond toujours en anglais aux lettres en langue étrangère. Dans presque tous les ministères, les réponses aux lettres en français sont rédigées en anglais, puis traduites. Même si les éléments nécessaires à la réponse ont été réunis par un francophone, la lettre est rédigée en anglais, soit parce que le signataire est anglophone, soit parce qu'il faut une version anglaise au dossier à l'intention des fonctionnaires anglophones unilingues. Dans les organes régionaux des ministères au Québec, les lettres en français font généralement l'objet d'une réponse en français.

2) *Les imprimés à l'usage du public*¹

Définition

362. Les imprimés à l'usage du public sont ceux destinés à être remplis par les particuliers et les organisations et retournés aux ministères et organismes dont ils émanent.

Nos constatations

363. Plus de la moitié (57 %) des imprimés destinés au public sont publiés dans les deux langues, soit séparément, soit en exemplaires bilingues (tableau n° 35). L'usage varie d'un ministère à l'autre. Les 300 imprimés du secrétariat d'État sont bilingues, de même que ceux de l'Imprimeur de la Reine, de la Commission mixte internationale et de la Monnaie royale du Canada ; d'autres organismes établissent tous les imprimés dans les deux langues, en éditions séparées ou bilingues : le ministère des Affaires des anciens combattants, la Commission des transports aériens, la Commission canadienne des pensions, le Bureau du directeur général des élections et la Chambre des Communes. Au ministère des Affaires extérieures, à la Commission du service civil, au ministère des Postes et au ministère du Revenu national (Division de l'impôt), plus de 90 % sont publiés dans les deux langues. Aux ministères de l'Agriculture, de la Santé nationale et du bien-être social, des Mines et relevés techniques, du Nord canadien et des ressources nationales², de même qu'à Air Canada, à la Galerie nationale, au Bureau fédéral de la statistique, à la Commission des transports du Canada, 60 à 90 % des imprimés ne sont diffusés qu'en anglais. Au ministère de la Production de défense, à l'Énergie atomique du Canada Limitée, à l'Office national de l'énergie, à la Société d'assurance des crédits à l'exportation, à l'Office d'expansion économique de la région Atlantique, au Bureau de l'auditeur général, plus de 90 % ne sont établis qu'en anglais.

1. Ces imprimés sont répartis par ministère et organisme, selon la langue, au tableau n° A-14, app. III.

2. Depuis notre enquête, certains ministères ont été réorganisés et ont reçu une nouvelle désignation.

TABLEAU 35 Langue des imprimés à l'usage du public

Répartition en nombre et en pourcentage, selon la langue, des imprimés à l'usage du public diffusés par les ministères, les sociétés de la Couronne et autres organismes fédéraux — Canada, 1964

	Nombre	%
Total	7 041	100,0
Anglais seulement	2 984	42,4
Français seulement	68	1,0
Anglais et français (deux imprimés)	2 108	29,9
Bilingues (un seul imprimé)	1 820	25,8
Anglais et bilingues ¹	61	0,9

Source : LARIVIÈRE, « La traduction dans la fonction publique ».

1. Dans ces cas, il existe un imprimé bilingue pour les bureaux du Québec, et un imprimé anglais pour le reste du Canada.

364. Plus de la moitié des imprimés en français sont tirés séparément, ce qui complique la distribution et augmente les coûts d'impression. Si les imprimés bilingues exigent parfois un plus grand format, la plupart des imprimés émanant des ministères comportent peu de texte et pourraient facilement être établis dans les deux langues. Une étude de la commission Glassco a révélé que 84 % des 4 000 imprimés destinés au public (dont 65 % étaient alors en anglais, 23 % en deux versions séparées et 12 % bilingues) pourraient être établis dans les deux langues sans beaucoup de frais supplémentaires.

365. Les ministères nous ont déclaré que les imprimés en deux versions sont distribués à tous leurs organes régionaux ; néanmoins, il est généralement difficile hors du Québec de s'en procurer en français, dans les régions où se trouve une importante minorité francophone. Ainsi, à Moncton on ne distribue pas la version française des imprimés des ministères de la Santé nationale et du bien-être social, de l'Agriculture, ni du Bureau du directeur général des élections. À Cornwall, North Bay, Sudbury et Saint-Boniface, il est impossible de se procurer des imprimés en français aux organes régionaux du ministère de l'Agriculture. En revanche, des imprimés en anglais sont à la disposition du public dans toutes les villes du Québec où le gouvernement fédéral a des bureaux.

3) Les publications¹

366. La décision de publier en anglais et en français dépend de la matière traitée et du nombre de lecteurs que la publication pourrait intéresser. En 1964, toutes les publications des ministères du Revenu national (Division de l'impôt), de l'Industrie, des Affaires extérieures,

1. Ces publications sont réparties par ministère et organisme, selon la langue, au tableau n° A-15, app. III.

des Travaux publics, des Finances, de la Justice, des Postes, de la Commission du service civil et de l'Office national du film étaient publiées dans les deux langues. La plupart des autres ministères et organismes publient relativement peu en langue française. Par exemple, en 1964, 94 seulement des 572 publications du Bureau fédéral de la statistique étaient bilingues, mis à part les documents du recensement (environ 75 bulletins) qui sont toujours publiés dans les deux langues. Dans l'ensemble, 45 % des publications fédérales (18 millions de mots) paraissent en français. Les publications exclusivement en français ne représentent que 386 000 mots, soit 1 % du total.

367. Le tiers des publications sont traduites en français dans divers ministères : Mines et relevés techniques (9 sur 25), Travail (19 sur 55), Nord canadien et ressources nationales (12 sur 34), Gendarmerie royale (10 sur 26), Transports (13 sur 49), Pêcheries (7 sur 22), et Agriculture (18 sur 68). Il s'agit toujours de publications d'intérêt général.

**Retard dû à
la traduction**

368. La quasi-totalité des publications en français du gouvernement fédéral sont des traductions, et souvent elles paraissent avec retard. Au ministère des Mines et relevés techniques, par exemple, le retard est de trois à six mois, au ministère de l'Agriculture, d'un an. L'agriculteur québécois, qui parle rarement l'anglais, est ainsi désavantagé par rapport à son concurrent anglophone. L'une des publications bilingues du ministère des Pêcheries, *Coût et recettes de la flotte mobile de pêche du Québec*, paraissait en français avec trois mois de retard sur l'édition anglaise chaque année. Au ministère du Travail, *La Gazette du travail* accusait un retard d'un à trois mois. Au Bureau fédéral de la statistique, nous avons constaté des retards, notamment de cinq à six semaines pour la très importante revue *Investissements privés et publics au Canada*, ce qui oblige les économistes francophones, ou les autres lecteurs qui s'intéressent à la chose publique, à consulter l'édition anglaise. Une autre publication destinée particulièrement au Québec, *Transports routiers de marchandises, province de Québec*, paraît en français deux mois après l'édition anglaise. Au ministère des Affaires extérieures, la revue mensuelle *Affaires extérieures* paraît avec un retard sur l'édition anglaise *External Affairs* allant jusqu'à trois semaines. Au ministère de la Production de défense, on constate des retards de 20 mois.

369. Les lecteurs francophones de ces publications sont lésés de deux manières. Le retard constitue un inconvénient évident. De plus, et c'est là un point plus important, il s'agit toujours de traductions de l'anglais, si bien que, même si on éliminait les retards, le francophone n'en serait pas moins réduit à lire un document de conception anglaise.

4) Plaques, inscriptions et tableaux indicateurs

370. Les plaques et inscriptions sur les immeubles fédéraux sont généralement bilingues à Ottawa et au Québec. Cependant, dans les bureaux d'un certain nombre de services fédéraux à Ottawa — et même à Montréal —, les plaques et souvent les tableaux indicateurs ne sont qu'en anglais. Dans les services des ministères des Affaires extérieures et de la Citoyenneté et de l'immigration à l'étranger, bon nombre sont en anglais ou encore en anglais et dans la langue du pays.

2. La langue de travail

a) Communications internes écrites

371. Les communications écrites à l'intérieur de l'administration comprennent les imprimés, les manuels et les directives à l'usage exclusif du personnel.

1) Les imprimés de régie interne¹

372. Seulement 15 % des imprimés de régie interne sont publiés dans les deux langues (tableau n° 36). Parmi les ministères et les organismes qui font une large utilisation des imprimés, plusieurs ne les établissent qu'en anglais : Affaires extérieures (1 205 formulaires), Agriculture (1 750), Bureau fédéral de la statistique (1 625), Chemins de fer nationaux (2 092) et Défense nationale (6 063).

Nos constatations

TABLEAU 36 Langue des imprimés de régie interne

Répartition en nombre et en pourcentage, selon la langue, des imprimés de régie interne en usage dans les ministères, les sociétés de la Couronne et autres organismes fédéraux — Canada, 1964

	Nombre	%
Total	36 493	100,0
Anglais seulement	30 582	83,8
Français seulement	323	0,9
Anglais et français (deux imprimés)	2 232	6,1
Bilingues (un seul imprimé)	3 289	9,0
Anglais et bilingues ¹	67	0,2

Source : LARIVIÈRE, « La traduction dans la fonction publique ».

1. Dans ces cas, il existe un imprimé bilingue pour les bureaux du Québec, et un imprimé en anglais pour le reste du Canada.

1. Les imprimés de régie interne sont répartis par ministère et organisme, selon la langue, au tableau n° A-16, app. III.

373. Certains organismes proposent des justifications à la prédominance de l'unilinguisme dans leurs imprimés. La Commission canadienne des pensions déclare que le français est inutile, son personnel étant bilingue ou de langue anglaise. Ce point de vue revêt une importance particulière eu égard aux raisons qui pourraient inciter le fonctionnaire anglophone à acquérir une connaissance pratique du français. Au ministère de la Citoyenneté et de l'immigration, la Division de l'immigration invoque la tradition selon laquelle « historiquement les imprimés internes ont toujours été exclusivement présentés en anglais ». Enfin, la S. C. H. L. a expliqué que ses imprimés sont réservés à l'administration centrale, où presque tout le personnel ne parle que l'anglais.

2) *Manuels et circulaires*¹

Manuels

374. Des quelque 25 172 manuels, 99 % ne sont publiés qu'en anglais. Le ministère de la Défense nationale en édite à lui seul 24 497, dont seulement 0,2 % en français. Des 675 manuels en usage dans les autres ministères et organismes, 160, soit 24 %, comportent une version française. Tous les manuels sont en anglais dans nombre de ministères et organismes importants : Commerce, Nord canadien et ressources nationales, Mines et relevés techniques, Travail, Bibliothèque nationale et Air Canada (200 manuels). À la Gendarmerie royale, 2 seulement des 22 manuels existent en français. Le secrétariat d'État est le seul ministère où tous les manuels sont bilingues.

375. Les manuels, instruments de travail du fonctionnaire, revêtent à ce titre une grande importance. Ce sont des recueils d'instructions et de renseignements relatifs au fonctionnement des services administratifs. La connaissance approfondie de ces manuels est souvent indispensable à l'avancement ; le fonctionnaire qui éprouve des difficultés en anglais sera désavantagé dans l'acquisition de ces connaissances. De plus, si des pressions s'exercent sur le fonctionnaire francophone pour qu'il emploie les manuels en langue anglaise, il risque de perdre peu à peu toute aptitude à travailler en français ; le français ne peut être langue de travail sans manuels en langue française.

Circulaires

376. La circulaire administrative est un instrument essentiel de communication interne, étant le moyen de porter les directives à la connaissance des fonctionnaires. Dans 25 ministères ou organismes, les circulaires sont diffusées dans les deux langues. Dans tous les autres, elles le sont presque toujours en anglais seulement.

377. Les circulaires distribuées aux organes locaux des ministères établis au Québec sont généralement bilingues, mais ce n'est pas le cas de tous les organismes fédéraux ayant leur siège dans cette province : Air Canada diffuse toutes ses circulaires en anglais.

1. On trouvera les renseignements détaillés sur les manuels en usage dans les ministères et organismes au tableau n° A-17, app. III.

378. Dans les ministères, les usages peuvent varier suivant les divisions. Au Revenu national, la Division de l'impôt diffuse ses circulaires dans les deux langues, et la Division des douanes et de l'accise en anglais seulement.

3) *Les dossiers*¹

379. Dans nombre de ministères, on ne classe jamais de documents en français sans qu'ils aient été traduits, cela à l'intention des anglophones unilingues qui auraient à les consulter. Seuls 11 ministères ou organismes ne procèdent pas ainsi : Affaires extérieures, secrétariat d'État, Bureau de l'auditeur général, Bibliothèque nationale, Chemins de fer nationaux, Commission canadienne des pensions, Commission d'appel de l'impôt, Imprimeur de la Reine, Bureau du directeur général des élections, Office d'expansion économique de la région Atlantique et Société du crédit agricole. En revanche, 30 des 71 ministères ou organismes traduisent d'office tout document rédigé en français.

380. Les méthodes de classement nécessitent pour la plupart un index ; or, à Ottawa, celui-ci est presque toujours en anglais uniquement. Dans les bureaux locaux du Québec, la proportion des index en français ou bilingues est beaucoup plus forte mais, même là, la moitié des organes tenant un index le font uniquement en anglais.

b) *Les communications orales courantes*

381. Une grande partie des communications internes se font oralement et sans façon. La langue quotidienne des bureaux détermine la mesure véritable de la participation des fonctionnaires au travail administratif, car c'est dans les conversations ou dans le travail en équipe qu'on apprend ce qu'il faut savoir et qu'on fait valoir ses idées. Les difficultés de cet ordre ont pour effet de limiter la participation individuelle au travail, car l'atmosphère culturelle « étrangère » rend difficile sinon impossible l'apport à l'œuvre commune.

382. Le caractère limité des politiques concernant la langue de travail dénote le peu d'attention des autorités pour la situation difficile du fonctionnaire francophone. Le tableau n° 37 montre que l'emploi du français dans l'administration fédérale est extrêmement restreint ; 97 % des anglophones disent qu'ils emploient surtout ou uniquement l'anglais et près de 86 % déclarent ne jamais employer le français. En revanche, deux cinquièmes des fonctionnaires francophones disent que le français est leur principale langue de travail, deux cinquièmes, qu'ils travaillent surtout en anglais, et un cinquième, dans les deux langues à parts égales.

Constatations

1. Les dossiers sont répartis par ministère et organisme, selon la langue, au tableau n° A-18, app. III.

TABLEAU 37 Emploi du français et de l'anglais au travail

Répartition en pourcentage, selon la fréquence d'emploi du français et de l'anglais au travail, des fonctionnaires des ministères fédéraux qui ont l'anglais ou le français pour langue maternelle — Canada, 1965

	Langue maternelle			
	Anglais		Français	
	Emploi de l'anglais	Emploi du français	Emploi de l'anglais	Emploi du français
Toujours	87,8	0,4	7,5	11,4
La plupart du temps	9,0	0,4	32,0	27,4
La moitié du temps	1,1	1,2	20,0	22,2
Assez souvent mais moins que la moitié du temps	0,2	1,2	17,4	16,2
Parfois	0,5	11,2	16,5	17,6
Jamais	1,4	85,6	6,6	5,2
Total	100,0	100,0	100,0	100,0
<i>Échantillon</i>	<i>6 852</i>	<i>6 852</i>	<i>1 487</i>	<i>1 487</i>

Source : JOHNSTONE, KLEIN et LEDOUX, « Public Service Survey ».

383. L'étude de la coïncidence entre langue optimale et langue effective de travail démontre que le personnel anglophone jouit, en ce domaine, d'un avantage marqué par rapport aux francophones¹. Parmi ceux qui désignent l'anglais comme langue de travail optimale, 86 % travaillent dans cette langue exclusivement, 97 % ont l'occasion de l'employer la plupart du temps, 3 % emploient fréquemment le français, 84 % n'ont jamais à faire usage de l'autre langue. Parmi ceux qui désignent le français comme langue de travail optimale, 29 % travaillent dans cette langue exclusivement, 74 % ont l'occasion de l'employer la plupart du temps, 47 % emploient fréquemment l'anglais. Parmi ceux qui déclarent pouvoir travailler aussi bien en français qu'en anglais, 48 % travaillent surtout en anglais et 26 % travaillent surtout en français.

Variations
régionales

384. Dans l'ensemble, l'emploi des langues correspond aux situations linguistiques régionales. Sauf au Québec, il faut être apte à travailler en anglais pour entrer dans la fonction publique. Dans les provinces de l'Ouest, 99 % des fonctionnaires interrogés affirment qu'ils ont dû se servir exclusivement de l'anglais dans leur premier poste². Les pourcentages sont du même ordre dans le reste du pays : Nouveau-Brunswick, 93 % ; Nouvelle-Écosse, plus de 99 % ; Île-du-Prince-Édouard,

1. Voir le tableau n° A-19, app. III.

2. Voir le tableau n° A-20, app. III.

97 % ; Terre-Neuve, 99 %, et Ontario (excepté Ottawa), 98 %. Ce n'est qu'au Québec et à Ottawa que l'on trouve un pourcentage assez important de fonctionnaires qui ont été obligés d'employer le français dans leur premier poste. Au Québec, Hull mis à part, 84 % des fonctionnaires déclarent avoir besoin du français: 27 % exclusivement et 57 % concurremment avec l'anglais. À Ottawa, 81 % des fonctionnaires n'ont eu besoin que de l'anglais, moins de 1 % n'ont eu besoin que du français et 18 %, des deux langues, pour occuper leur premier poste.

385. Le candidat francophone est manifestement désavantagé, sauf s'il postule un emploi au Québec. Parmi les candidats ayant pour langue maternelle une langue autre que le français, 98 % de ceux dont la langue de travail optimale à l'entrée était l'anglais ont occupé un emploi où cette langue était exigée. Dans le cas des candidats ayant le français pour langue maternelle, 31 % seulement de ceux dont c'était aussi la langue de travail optimale ont pu obtenir un emploi en requérant la connaissance¹.

386. Nos sondages ne permettent pas de déceler de modifications importantes dans les modes d'utilisation des langues au cours des 20 dernières années². Dans l'ensemble de la fonction publique, quelque 18 % des fonctionnaires entrés il y a 20 ans ont eu à employer le français dans leur premier poste. Au Québec et dans la capitale fédérale, les pourcentages des premiers postes exigeant le français étaient en légère augmentation entre 1950 et 1961, passant respectivement de 83 à 88 % et de 18 à 22 %. Ce dernier changement est important d'un point de vue statistique (augmentation du quart par rapport au premier chiffre), mais faible si l'on estime qu'Ottawa tout particulièrement, en tant que capitale d'un pays bilingue, doit symboliser l'égalité des deux communautés linguistiques.

D. L'emploi des langues dans trois ministères

387. Nous avons fait un examen poussé de l'emploi des langues au ministère des Affaires extérieures, au ministère du Revenu national (Division de l'impôt) et au Conseil du trésor, parce que ces organismes, participant à une ou plusieurs des fonctions principales du gouvernement, reflètent la situation linguistique de l'ensemble de la fonction publique. Les Affaires extérieures comptent parmi les secteurs à caractère hautement professionnel où règne tout particulièrement le sens de la carrière. La Division de l'impôt du ministère du Revenu national offre un excellent exemple de services possédant, grâce à leurs organes

Les ministères
étudiés

1. Voir le tableau n° A-21, app. III.

2. Voir le tableau n° A-22, app. III.

locaux, une longue expérience des rapports directs avec le public. Le Conseil du trésor, l'un des plus importants parmi les organismes centraux du gouvernement, exerce sur l'ensemble de l'administration une influence déterminante en ce qui concerne la création des postes et l'affectation des crédits. À ce titre, son action influe en profondeur sur l'utilisation des langues au sein de la fonction publique.

1. *Le ministère des Affaires extérieures*¹

388. Le ministère des Affaires extérieures assure les rapports officiels avec les autres pays, informe le gouvernement de la situation qui y règne et défend les intérêts du Canada et des Canadiens à l'étranger. Pour ces fonctions, il s'appuie sur quelque 78 ambassades, 20 hauts commissariats, 16 consulats ou consulats généraux et sur un certain nombre de missions et commissions de surveillance. Ses agents représentent le gouvernement canadien auprès des organismes internationaux ; ses hauts fonctionnaires participent régulièrement aux réunions des organisations internationales et pour ainsi dire projettent l'image du Canada auprès des gouvernements étrangers.

Les effectifs
du ministère,
en 1965

389. Nous avons concentré notre attention sur les services centraux du ministère. En 1965, le personnel en poste à Ottawa était réparti en 25 divisions et quelques unités de travail² plus petites. Les divisions sont de trois types : politiques, techniques et administratives. Les six divisions politiques correspondent à des secteurs géographiques : États-Unis, Amérique latine, Commonwealth, Europe, Afrique et Moyen-Orient, Extrême-Orient. Les dix divisions techniques comprennent, entre autres, le Désarmement, la Liaison avec la Défense (I et II), l'Économique, le Protocole et l'Information. Les autres divisions sont qualifiées administratives, au sens large du terme, notamment celles des Communications, des Finances, des Services administratifs, de l'Affectation du personnel et de la Gestion du personnel.

a) *L'emploi des langues*

390. En 1965, les services centraux déclaraient que l'emploi du français dans le travail écrit était inférieur à 5 %. Ce faible pourcentage ne rend pas compte cependant de la situation ; neuf divisions reconnaissent qu'elles n'emploient jamais le français, oral ou écrit, et l'utilisation du français varie entre 0,01 % à la division du Commonwealth et 20 % aux divisions de l'Europe et de Presse et liaison.

1. Voir l'étude effectuée pour la Commission par GILLES LALANDE, *Le ministère des Affaires extérieures et la dualité culturelle — Personnel diplomatique (1945-1965), emploi du français (1964-1965)*, Ottawa, Imprimeur de la Reine, 1969.

2. L'étude de LALANDE relève un total de 27 unités. Les statistiques qu'elle contient proviennent pour la plupart de questionnaires remplis par les unités des services centraux et les missions à l'étranger.

391. En moyenne, les divisions politiques effectuent en français 4 % de leur travail écrit, pourcentage dû dans une large mesure à la division de l'Europe. Celle-ci a d'ailleurs un chef bilingue et compte, de longue date, nombre de francophones. Les proportions correspondantes sont de 3 % pour les divisions administratives et 6 % pour les divisions techniques, cette dernière proportion étant attribuable surtout aux rapports avec le grand public, notamment par l'intermédiaire des divisions Presse et liaison, Passeports et Information. Au total, 18 divisions rédigent parfois en français ; les 9 autres ne font aucun emploi du français.

b) La répartition du personnel selon la langue

392. Bien que le français écrit soit très rarement langue de travail aux Affaires extérieures, nombre de fonctionnaires en poste à Ottawa déclarent pouvoir accomplir certaines tâches en français ou en anglais. Les réponses des chefs de division révèlent que 45 % des agents du service extérieur, 30 % des agents des affaires extérieures et 33 % du personnel administratif et de bureau sont considérés comme bilingues. La plupart des personnes interrogées attribuent le faible emploi du français à la pénurie des bilingues parmi le personnel subalterne. Au nombre des autres facteurs mentionnés, figurent l'obligation de travailler rapidement et efficacement, l'utilité pratique de l'anglais, la longue habitude du travail en anglais et l'influence du vocabulaire industriel et technique des États-Unis.

393. Nous avons relevé quelques faits autorisant à croire que le français peut devenir langue de travail, notamment la concentration des fonctionnaires francophones au sein de certaines ambassades et de certaines divisions, et le pourcentage élevé des fonctionnaires anglophones qui déclarent parler convenablement le français. Le ministère dispose donc d'effectifs suffisants pour faire du français une langue de travail. Mais ceux-ci doivent pouvoir s'appuyer sur une politique et sur une organisation appropriées du travail. C'est dans cette perspective que nous avons mené une enquête spéciale auprès des agents du service extérieur.

c) L'enquête sur les agents du service extérieur

394. En septembre 1965, il n'y avait qu'un francophone, le sous-secrétaire d'État, parmi les titulaires des six postes les plus élevés à l'administration centrale. Aux échelons supérieurs, 17 % seulement du personnel étaient francophones¹. Quelque 21 % des agents du service extérieur (tous agents diplomatiques titulaires) étaient de langue française.

Aptitude à travailler dans les deux langues

La répartition des hauts fonctionnaires, selon la langue

1. Voir le tableau n° A-23, app. III.

Les chefs de divisions

395. Nous avons constaté une situation analogue en ce qui a trait aux nominations des agents du service extérieur comme chefs des divisions de l'administration centrale. Au mois de septembre 1965, 2 seulement des 20 agents du service extérieur occupant ces postes étaient francophones, et leurs divisions considérées comme secondaires. Sur les 61 agents du service extérieur qui ont été nommés à la tête des divisions, entre 1945 et 1965, 7 seulement étaient francophones.

Le « parachutage »

396. Il se peut que le « parachutage¹ » de chefs de mission diplomatique ait contribué à réduire le déséquilibre. En effet, la plupart des anglophones nommés à la tête d'une mission, au cours de la période 1945-1965, étaient des fonctionnaires de carrière qui avaient gravi tous les échelons de la hiérarchie, tandis qu'une bonne part des francophones venaient de l'extérieur et avaient été nommés par arrêté en conseil, ou avaient bénéficié de nominations politiques. Il se peut aussi que pareil « parachutage » ait été voulu pour rétablir l'équilibre linguistique aux échelons supérieurs du ministère, mais cela n'empêchait pas les fonctionnaires francophones d'être nettement désavantagés dans leurs efforts pour parvenir aux échelons supérieurs de l'administration centrale.

Les missions diplomatiques

397. En revanche, au cours de la période 1945-1965, proportionnellement plus de francophones que d'anglophones du service extérieur ont accédé à des postes de chef de mission diplomatique. Cependant, jusqu'ici, ni l'ambassade du Canada à Washington ni les missions diplomatiques en Asie n'ont été dirigées par des francophones, et le cas a été rare dans les pays du Commonwealth. Les francophones sont surreprésentés à l'échelon supérieur de nos ambassades en Amérique latine et en Europe occidentale.

398. Seuls l'ambassade et les consulats du Canada en France utilisent largement le français. Dans les autres pays où le français est langue officielle, les missions diplomatiques canadiennes emploient le français surtout pour s'adapter au milieu plutôt qu'à des fins officielles. Le ministère ne semble guère faire cas non plus de ce que, dans certains autres pays, le français, quoique sans statut officiel, est préféré comme langue diplomatique ou est d'un usage courant dans la population.

d) Conclusion

L'évolution récente

399. Il semble que l'on ait fait un emploi un peu plus large du français au cours des trois années qui ont suivi notre enquête² (laquelle s'est terminée en 1965), mais l'évolution n'a pas été très importante. Quoi qu'il en soit, le ministère des Affaires extérieures dans l'ensemble

1. Le terme « parachutage », péjoratif à une certaine époque, est aujourd'hui d'un usage répandu qui ne comporte rien de défavorable.

2. Voir PAUL MARTIN, « Le bilinguisme au ministère des Affaires extérieures », dans *Affaires extérieures*, août 1967, vol. XIX, n° 8, p. 320.

constitue un exemple insigne d'inexploitation des connaissances en matière de langues. Ces ressources représentent pourtant un potentiel assez considérable, surtout si on les compare à celles des autres ministères. La situation au ministère des Affaires extérieures démontre que le bilinguisme individuel, au contact de traditions solidement établies, ne peut suffire à rendre une administration bilingue, sauf si la langue minoritaire est reconnue comme langue de travail officielle dans certains secteurs de cette administration, et soutenue dans ce rôle.

2. *La Division de l'impôt du ministère du Revenu national*¹

400. Le ministère du Revenu national se classe immédiatement après ceux de la Défense nationale et des Postes quant aux effectifs. Il comporte deux grandes divisions : Douanes et accise, et Impôt. Nous nous sommes attachés surtout à cette dernière.

401. La Division de l'impôt est chargée de déterminer et de percevoir l'impôt sur le revenu, les successions et les dons, partie des impôts de sécurité de la vieillesse et les cotisations au régime de pensions du Canada. De plus, aux termes de l'accord intervenu en 1962 entre le gouvernement fédéral et les provinces, la Division de l'impôt procède, dans toutes les provinces sauf au Québec, à la perception et à la comptabilisation de certains impôts provinciaux. La tâche de cette Division consiste donc à faire observer les législations fiscales fédérale et provinciale. Dans ce rôle, elle traite avec un grand nombre de particuliers par l'intermédiaire de ses organes locaux.

a) *La répartition du personnel selon la langue*

402. La direction centrale de la Division de l'impôt à Ottawa compte quelque 30 % de francophones, dont la plupart aux échelons inférieurs : ils constituent 45 % des fonctionnaires gagnant moins de \$ 6 200 par an, mais seulement 16 % du personnel gagnant davantage. Les francophones n'occupent aucun des postes supérieurs de la direction centrale (chefs de direction, chefs adjoints de direction). Parmi les 53 chefs de section ou chefs de groupe, 7 seulement sont francophones. À la direction centrale, les francophones ne sont pas également répartis à tous les niveaux. La plus forte proportion de francophones gagnant plus de \$ 6 200 se trouve au Contentieux (25 % du personnel) et la plus forte proportion gagnant moins de \$ 6 200, au Service d'étude et d'aménagement (61 %).

La direction
centrale

403. Au bureau de Montréal, en janvier 1966, 83 % des fonctionnaires étaient francophones. Parmi les 107 titulaires de postes d'encadre-

Le bureau de
Montréal

1. Voir l'étude effectuée pour la Commission par PETER PITSILADIS, « Bilingualism and Biculturalism in the Department of National Revenue (Taxation Division) ».

ment, 94 étaient censés être bilingues, mais, même à Montréal, 2 des 3 postes de haute direction étaient occupés par des anglophones unilingues.

404. La répartition linguistique du personnel de direction correspond à peu près à la répartition de la population, mais à Ottawa il en va tout autrement. Tant qu'il n'y aura qu'une poignée de hauts fonctionnaires francophones à la direction centrale, celle-ci sera à peu près coupée du Canada de langue française, et peu de francophones promoteurs y seront attirés.

405. Du fait de ses ramifications régionales, la Division de l'impôt se prêterait manifestement à une collaboration accrue des francophones ainsi qu'à l'édification de structures propices à l'emploi du français comme langue de travail. Néanmoins, la tendance au regroupement qui se fait jour au ministère, en particulier à l'occasion de l'installation à Ottawa d'un centre d'informatique, pourrait fort bien compromettre le progrès du bilinguisme institutionnel au sein du ministère, étant donné l'absence de fonctionnaires bilingues à l'administration centrale.

b) L'emploi des langues

406. Mises à part les affaires traitées au Québec ou avec certains pays où le français est officiel, l'anglais est la seule langue de communication des services centraux avec les ministères fédéraux et le public. Étant donné le petit nombre des bilingues à l'administration centrale, l'anglais prédomine même dans les rapports oraux avec les organes situés au Québec.

407. Sur le plan local, cependant, les bureaux disposent des moyens leur permettant de communiquer avec le public dans les deux langues officielles. Au Québec et dans certains services locaux hors du Québec où la totalité ou une partie du personnel est bilingue, le français et l'anglais sont langues de communication avec le public. En principe, on répond en français au courrier reçu en cette langue. La direction centrale transmet au bureau local compétent les demandes de renseignements reçues des francophones ou répond elle-même en français grâce à son service de traduction. Cependant, les entretiens avec les contribuables et leurs représentants à la direction centrale s'effectuent généralement en anglais, quelle que soit la langue de l'intéressé.

408. L'anglais est employé à tous les échelons de la direction centrale, sauf dans les rapports de caractère non officiel entre francophones. L'anglais est également la langue dominante dans tous les bureaux régionaux, à l'exception des quatre qui sont situés au Québec. Dans tous les bureaux du Québec, sauf celui de Montréal, le français est de règle pour ainsi dire. C'est la langue de travail principale à Montréal, mais étant donné le nombre des anglophones dans l'agglomération et leur importance parmi le personnel du bureau, l'anglais est largement

employé. Les communications officielles entre les membres du personnel sont rédigées dans la langue de l'expéditeur. Celles d'un supérieur à un subordonné sont généralement écrites dans la langue du second, à moins que le premier ne soit anglophone unilingue. Les directives et les circulaires sont rédigées dans les deux langues. Les réunions auxquelles assistent des anglophones unilingues se tiennent généralement en anglais. Les communications écrites entre la direction centrale et Montréal se font habituellement en anglais, mais celles qui émanent de Montréal peuvent être dans l'une ou l'autre langue. Les hauts fonctionnaires du bureau de Montréal écrivent en anglais à la direction centrale, celle-ci manquant d'effectifs bilingues. Aux échelons inférieurs, les cotiseurs peuvent rédiger leurs rapports techniques en français.

409. Les directives générales et les règlements sont d'ordinaire diffusés dans les deux langues, mais la version anglaise précède de quatre à six mois la version française.

410. Le français est devenu la langue de travail courante du bureau de Montréal au cours des années, les francophones augmentant en nombre et accédant aux postes supérieurs. Dans tous les bureaux du Québec, le français est aujourd'hui usuel dans le travail et un peu plus fréquent dans les rapports avec la direction centrale.

411. À la direction centrale, l'évolution observée en ce qui a trait à la place des francophones et à l'emploi du français aux échelons supérieurs est loin d'être aussi marquée. La nécessité de traiter avec les contribuables dans la langue officielle de leur choix est communément admise, mais ce progrès ne s'étend pas aux rapports verbaux entre les bureaux. L'extrême rareté des hauts fonctionnaires anglophones bilingues explique la faible part du français et est liée aux attitudes à l'égard de l'emploi des langues et de la participation des francophones.

412. Les notes et mémoires entre bureaux peuvent s'échanger en français dans quelques organes locaux et à divers échelons de la direction centrale. Certains administrateurs manifestent le désir d'apprendre le français, mais peu d'entre eux semblent animés de motifs suffisants pour le faire. Leur attitude s'explique par le fait que le personnel de langue française peut s'occuper des administrés francophones et les titulaires des fonctions importantes sont aptes à traiter en anglais avec Ottawa. La nécessité d'un changement ne se fait donc guère sentir. Tout en reconnaissant le besoin d'augmenter le nombre des francophones dans les bureaux régionaux, la plupart des administrateurs estiment qu'à la direction centrale, des effectifs francophones aussi importants ne sont ni nécessaires ni désirables. Nombre de hauts fonctionnaires donnent à entendre qu'un emploi plus large du français pourrait perturber les habitudes administratives et nuire au bon fonc-

La place des francophones et du français à la direction centrale

tionnement de la Division. Aucune modification notable n'est sérieusement envisagée.

c) Conclusion

413. Nous avons déjà établi que le seul bilinguisme individuel ne peut faire que le français et l'anglais deviennent langues de travail. Néanmoins, il est indispensable dans les rapports entre les services unilingues et au-dessus d'un certain niveau hiérarchique. Ainsi, la Division de l'impôt pourrait être qualifiée dès maintenant d'organisme bilingue, si le bilinguisme individuel y était pratiqué aux postes de liaison et de direction, puisque l'organisation de ses services régionaux autorise l'emploi presque total du français comme langue de travail à ce niveau.

3. Le Conseil du trésor¹

414. Le Conseil du trésor, de par son droit de regard sur le budget, les finances et l'organisation des ministères, est la cheville ouvrière de la fonction publique sur le plan de la gestion. Le Conseil du trésor est un comité du Conseil privé et se compose de six membres : le président, le ministre des Finances et quatre autres ministres². Cette composition lui vaut une situation privilégiée et devrait lui permettre de jouer un rôle de premier plan en ce qui concerne les questions linguistiques et culturelles au sein de la fonction publique. Le champ d'activité du Conseil du trésor se définit par les trois directions du secrétariat, son organe administratif : Régime du personnel, Réformes administratives et Programmes. Le Conseil du trésor est un organisme de la haute administration du gouvernement canadien qui n'emploie que quelques centaines de fonctionnaires, tous à Ottawa, dont la moitié de rang assez élevé.

a) La répartition du personnel selon la langue

415. D'une manière générale, un ou deux membres du Conseil du trésor et l'un des trois secrétaires adjoints sont francophones. Néanmoins, depuis le début de la Confédération, jamais un francophone n'a été président du Conseil du trésor, poste occupé jusqu'à récemment par le ministre des Finances. Le Conseil est un organisme anglophone qui préside aux destinées d'une administration anglophone.

416. Le tableau n° 38 indique l'importance numérique des agents francophones dans les diverses directions du secrétariat, en juillet 1965.

1. Voir l'étude effectuée pour la Commission par C. E. S. FRANKS, « Bilingualism and Biculturalism in the Federal Treasury Board ».

2. En vertu de la loi de 1966 sur l'organisation du gouvernement fédéral (S. C. 1966, 14-15 Eliz. II, chap. 25), le Conseil du trésor devenait un ministère.

Elle est de 12 % en moyenne, soit à peu près la proportion des postes supérieurs détenus par des francophones dans l'ensemble de la fonction publique. Elle est très faible à la Direction des programmes, mais relativement élevée dans les deux autres, particulièrement à la Direction du régime du personnel. Au moment de l'enquête, tous les postes de haute direction, y compris celui de secrétaire du Conseil du trésor, étaient tenus par des anglophones¹.

TABLEAU 38 Les francophones au Conseil du trésor

Répartition des agents du Conseil du trésor selon la direction et le niveau hiérarchique — Canada, 1965

	Niveau hiérarchique			Total	Pourcentage des francophones
	Chef de direction	Chef de division	Autres		
Toutes les directions					
Ensemble des agents	8	12	72	92	
Francophones	0	2	9	11	12,0
Régime du personnel					
Ensemble des agents	1	3	29	33	
Francophones	0	2	5	7	21,2
Programmes					
Ensemble des agents	1	5	26	32	
Francophones	0	0	1	1	3,1
Réformes administratives					
Ensemble des agents	1	4	12	17	
Francophones	0	0	3	3	17,6
Autres					
Ensemble des agents	5	0	5	10	
Francophones	0	0	0	0	0,0

Source : FRANKS, « Bilingualism and Biculturalism in the Federal Treasury Board ».

b) L'emploi des langues

417. Le Conseil du trésor et son secrétariat traitent surtout avec les échelons supérieurs de l'administration, qui sont presque exclusivement anglophones. Étant donné que le Conseil n'a pas de contact avec les particuliers et n'est que très rarement en rapport avec les organismes privés, les problèmes de la langue de communication avec le public ne se posent pas. Aussi les communications avec l'extérieur se font-elles presque exclusivement en anglais.

418. Le Conseil reçoit bien entendu un certain nombre de documents en français : lettres de députés du Québec et pièces jointes aux dossiers

La communication entre les services

Documents

1. L'étude ne tient pas compte du personnel de bureau du secrétariat.

provenant d'autres services administratifs. Parfois ces documents sont envoyés au Bureau des traductions aussitôt reçus ; parfois, on se contentera d'en rédiger un résumé en anglais au secrétariat même.

419. Certaines délibérations et certains règlements du Conseil du trésor visent les fonctionnaires ou les organismes officiels et sont rendus publics. L'autorisation de publier ces documents dans les deux langues, donnée au Conseil en 1964, fut un premier pas vers le bilinguisme. Ces documents sont normalement rédigés en anglais, puis acheminés au Bureau des traductions. Les fonctionnaires du secrétariat revoient ensuite la version française avec soin afin de vérifier si les nuances sont bien rendues.

420. Le français est également employé depuis peu dans les prévisions budgétaires déposées au Parlement chaque année par le ministre des Finances. Elles étaient auparavant présentées en anglais et la traduction française était distribuée quelques semaines plus tard. Elles sont maintenant déposées en versions française et anglaise.

Les négociations
collectives

421. Depuis que la négociation collective est admise dans la fonction publique, le secrétariat du Conseil du trésor représente le gouvernement aux négociations. Étant donné que certains syndicats peuvent préférer le français, le Conseil du trésor a pris des dispositions pour négocier dans les deux langues.

Les communi-
cations de régie
interne

422. Au sein du Conseil presque tout le travail écrit s'effectue en anglais. Il advient que des francophones échangent des notes en français, mais elles sont rédigées en anglais si elles doivent servir à un anglophone. Le français est également utilisé dans les communications non officielles entre francophones ou entre ceux-ci et les quelques anglophones bilingues du secrétariat. L'anglais est la langue des séances de travail.

423. Après que la commission Glassco eut présenté son rapport, un groupe de francophones du secrétariat constituèrent (à l'invitation de leurs supérieurs) un comité non officiel de fonctionnaires bilingues appartenant à chacun des deux groupes linguistiques, pour étudier les problèmes du bilinguisme dans l'administration et proposer des solutions. Ce comité a tenu ses séances en français et a remis un rapport au comité interministériel du bilinguisme créé par le gouvernement. C'était le premier comité de fonctionnaires à employer le français comme langue de travail.

424. Lors de notre enquête, on ne se représentait nullement que le secrétariat ou l'une de ses unités pourrait, dans un avenir prévisible, adopter le français comme langue de travail au même titre que l'anglais, sauf peut-être pour une partie du groupe de négociations. Nombre d'agents anglophones ont affirmé qu'il serait peu pratique de travailler en français, étant donné que peu de hauts fonctionnaires du Conseil du trésor et des ministères fédéraux avec lesquels il traite peuvent

comprendre cette langue. Cependant, la plupart des fonctionnaires francophones déclaraient catégoriquement que le régime était injuste et que le bilinguisme était une nécessité urgente. Plusieurs francophones ont dit avoir proposé qu'on utilise davantage le français dans les réunions hebdomadaires du personnel, par exemple, ou que certains travaux soient rédigés en français. Ces suggestions étaient restées sans suite.

425. En 1965, quelques fonctionnaires supérieurs du secrétariat prenaient une leçon de français d'une heure tous les jours. Les personnes qui suivaient ces cours avaient été choisies plutôt en fonction de leur désir d'apprendre le français que de la perspective qu'elles l'emploient normalement dans leur travail.

426. La plupart des anglophones étaient d'avis que le secrétariat employait l'anglais parce que la majorité des hauts fonctionnaires des autres ministères avec qui il traitait voulaient qu'il en fût ainsi. Ils ont déclaré qu'il ne s'exerçait dans l'administration aucune pression en faveur d'un changement. Ils n'estimaient pas devoir favoriser un plus large emploi du français aux échelons supérieurs de l'administration¹.

Les attitudes
des anglophones

c) Conclusion

427. Le personnel francophone et une partie du personnel anglophone du secrétariat manifestent un vif intérêt pour le bilinguisme dans la fonction publique. Ils prévoient des changements dans l'emploi des langues au secrétariat, mais n'ont pas entendu parler de mesures concrètes en ce sens. De nombreux anglophones témoignent de l'intérêt pour le français et s'inscrivent aux cours, mais ne conçoivent pas pour autant que le français puisse devenir langue de travail au secrétariat.

428. Organisme puissant, le Conseil du trésor pourrait modifier en profondeur les usages de l'administration fédérale en matière de langue, mais il n'a pas fait preuve de l'initiative et de l'ascendant qu'on pouvait attendre de lui pour rompre avec le *statu quo*, lequel assure la suprématie de l'anglais dans l'administration. Jusqu'à ces dernières années, le Conseil du trésor n'avait aucunement manifesté la volonté de promouvoir le bilinguisme dans la fonction publique. Là, comme dans d'autres organismes centraux de l'administration fédérale, on se montre acquis au bilinguisme, mais peu empressé à prendre des initiatives en ce domaine ou à utiliser le français au secrétariat à titre expérimental. Si le Conseil avait voulu affirmer l'autorité que lui confère son rôle, il aurait probablement insisté pour qu'on lui confie cette fonction qui est importante du point de vue de l'administration et de la politique de gestion du personnel.

1. Rappelons que notre enquête a précédé la déclaration de principe de M. Pearson, suivant laquelle le bilinguisme deviendrait en 1975 une condition de promotion aux postes de direction et d'administration (voir l'appendice II).

4. *L'avenir du bilinguisme institutionnel dans les trois ministères*

429. L'examen attentif de ces trois secteurs de l'administration fédérale nous a persuadés des limites que comporte toute façon globale d'aborder la question des langues dans la fonction publique. Certes le français n'est pas employé comme il devrait, mais les raisons de cet état de choses varient selon les fonctions, les emplois et les traditions de chaque ministère. Toute politique linguistique devra en tenir compte.

Ministère du
Revenu national
(Division de
l'impôt)

430. Nos études sur les différents ministères remettent en question certaines solutions préconisées pour résoudre le problème du bilinguisme. Selon l'une d'elles, le bilinguisme s'infiltrerait dans l'administration centrale à partir des services régionaux où il se serait d'abord appliqué en vertu du principe régissant les communications avec le public. Malheureusement il n'en a pas été ainsi, faute d'une politique d'ensemble. La Division de l'impôt offre l'exemple d'un organe dont les structures pourraient servir de base au bilinguisme institutionnel. Grâce à ses services régionaux, le français est déjà langue de travail au Québec. Pareille organisation pourrait être systématisée et devenir viable à l'échelle de la région puis dans l'administration centrale ainsi qu'aux postes de direction et de liaison. Notons que, sans un certain nombre de bilingues à ces deux derniers niveaux, le français ne peut être effectivement employé au-delà de certains échelons inférieurs.

Ministère des
Affaires
extérieures

431. On a aussi émis l'idée qu'en augmentant le nombre des fonctionnaires francophones dans un ministère, on le rendrait bilingue. Cependant, une plus forte présence du groupe minoritaire ne peut à elle seule modifier les structures, comme on l'a vu au ministère des Affaires extérieures. Fort d'un assez bon nombre d'agents francophones, ce ministère possède des ressources suffisantes en matière de langue, mais il ne s'est donné ni l'objectif ni les structures internes nécessaires pour réaliser le bilinguisme institutionnel. Bien qu'un nombre relativement élevé de hauts fonctionnaires anglophones s'attribuent une certaine connaissance du français, et que la langue maternelle de plus de 20 % des agents du service extérieur soit le français, la somme de travail exécutée en français est encore minime. Autrement dit, bilinguisme individuel et présence de francophones ne suffisent pas à faire d'une administration une institution bilingue. Ces éléments doivent pouvoir s'appuyer sur une structure conçue en fonction de la coexistence des deux langues officielles dans le travail.

Quelques
éléments du
bilinguisme
institutionnel

432. Aucune des situations que nous venons d'envisager ne correspond au bilinguisme institutionnel. Chacune comporte cependant certains éléments qui pourraient amorcer une véritable évolution. Ces éléments résident dans la structure, à la Division de l'impôt, dans les effectifs bilingues peu exploités, au ministère des Affaires extérieures, enfin, dans le prestige, la puissance et les ressources intellectuelles au

Conseil du trésor. Néanmoins, pour important qu'il soit, ce potentiel ne peut suffire à rendre bilingue une institution. Incidemment, une institution entièrement composée de bilingues tendrait à devenir unilingue avec le temps, l'une des deux langues perdant son utilité tout au moins comme instrument de communication. Il n'est donc pas nécessaire ni même souhaitable, dans une institution de ce caractère, que tous les postes soient occupés par des bilingues, sauf ceux de direction et de liaison. Autant que possible, les principes régissant l'emploi des langues doivent être les mêmes dans tous les secteurs de l'administration, tout en étant assez larges pour s'adapter aux conditions particulières de chaque ministère.

E. Moyens déjà utilisés pour réaliser le bilinguisme dans la fonction publique

433. Le Bureau des traductions et les écoles de langues sont les deux principaux moyens mis en œuvre par le gouvernement fédéral pour élaborer un régime d'emploi des langues dans la fonction publique. Ils n'ont été créés ni ne se développent aujourd'hui dans le cadre d'une politique linguistique d'ensemble. Le programme d'enseignement des langues créé en 1964 pour la fonction publique faisait suite à des revendications politiques. Il ne s'agissait pas d'un enseignement intégré ou orienté méthodiquement vers l'objectif général d'une administration bilingue. Certaines des difficultés et des lacunes du Bureau des traductions sont aussi l'effet d'un manque de planification et d'analyse.

1. Le Bureau des traductions¹

434. Créé en 1934, le Bureau des traductions a dû se développer pour satisfaire aux besoins minimaux de la communication avec les publics de langue française et de langue anglaise faute d'un nombre suffisant de fonctionnaires bilingues. Faciliter les rapports entre le gouvernement et les particuliers constitue la principale mission du Bureau. Pour les communications internes, il n'est mis à contribution que pour un minimum de directives, d'imprimés, d'instructions, etc. L'anglais étant la langue dominante, la traduction vers le français représente les deux tiers du travail.

a) Organisation

435. Le Bureau des traductions, qui fait partie du secrétariat d'État, comprend trois directions de production et deux directions chargées

1. Voir LARIVIÈRE, « La traduction dans la fonction publique ».

de fonctions administratives et de la formation du personnel. Chacune des trois premières a la haute main sur les services de traduction de plusieurs ministères, ces derniers étant regroupés *grosso modo* selon le genre de travail : parlementaire, scientifique et administratif. On a établi à Montréal une section des services de la traduction parlementaire et générale afin d'intensifier le recrutement au Québec.

Services
autonomes

436. Quatre grands organismes fédéraux ont un service de traduction autonome : le Conseil national des recherches, la S. C. H. L., la Société Radio-Canada et les Chemins de fer nationaux. Malgré les raisons qu'on peut invoquer pour maintenir l'autonomie de ces services, cette situation comporte des inconvénients évidents : absence de normes professionnelles pour l'ensemble de l'administration, disparités de traitement et difficultés dans les mutations et la promotion.

Rapports avec
les ministères

437. En 1965, la structure des ministères semblait mal se prêter aux rapports avec le Bureau des traductions. Des doléances étaient formulées au sujet des retards et parfois des critiques touchant la qualité des traductions, mais les usagers du Bureau n'étaient pas en mesure de faire connaître leurs besoins ni de juger du rendement du Bureau. Une certaine amélioration a pu se produire avec la nomination de conseillers en bilinguisme et la création, dans certains ministères, de comités spéciaux chargés des questions touchant le bilinguisme.

438. Dans plusieurs ministères et organismes, la responsabilité de la traduction ne relève officiellement d'aucun fonctionnaire ou d'aucun service du ministère, ce qui est source de contrariété pour les usagers qui voient là une insuffisance du Bureau des traductions. Les ministères sont eux-mêmes en partie responsables de cette situation, n'ayant pas pris d'initiative dans ce domaine. Certaines tentatives de réforme ont été entravées par le Conseil du trésor ou par la Commission de la fonction publique pour des raisons de crédits ou de personnel¹. La réorganisation récente du Bureau en directions spécialisées pourrait remédier à ce genre de lacunes.

Le personnel

439. Le régime de recrutement et de promotion du Bureau semble très peu au point. Comme bon nombre de ses membres n'avaient pas songé à faire carrière dans la traduction, mais y étaient venus après avoir exercé d'autres professions, près de 40 % des 314 traducteurs ont dépassé la cinquantaine, et moins de 20 % ont entre 20 et 30 ans.

440. Les candidats traducteurs doivent passer un examen et, pour s'y présenter, être au moins titulaires d'un baccalauréat. Cependant, parmi les 314 traducteurs, 140 ne possèdent pas de diplôme universitaire, 127 sont bacheliers et 47 seulement sont titulaires de grades

1. Voir l'étude effectuée pour la Commission par MICHEL CHEVALIER, « The Dynamics of Adaptation in the Federal Public Service ».

supérieurs (dont 10 doctorats). Peu de traducteurs ont reçu une formation professionnelle les préparant à leur travail¹.

441. Rémunérant moins bien que les autres employeurs son personnel expérimenté, le Bureau des traductions avait subi, dans les années précédant notre enquête, une rotation de personnel considérable et n'avait pas su attirer beaucoup de nouveaux traducteurs du Québec. Une hausse des traitements de 10 à 45 %, accordée en juillet 1966, devait permettre d'améliorer cette situation.

b) Fonctionnement

442. En 1965, le rendement du Bureau atteint 102 millions de mots. La Division des langues étrangères vient au premier rang avec 12,5 millions, suivie de la Division de Montréal avec 7,9 millions, de la Division de la traduction générale à Ottawa (qui pourvoit aux besoins des ministères où le Bureau ne maintient pas de service) avec 7,5 millions et de la Division du Revenu national avec 5,6 millions. Les publications représentent le tiers de la production et le courrier environ le cinquième. Rendement

443. Malgré les mesures prises par quelques ministères pour diminuer le volume du courrier traduit, le travail demandé au Bureau a augmenté régulièrement. Outre qu'elle retarde la réponse aux lettres, la traduction du courrier occupe une part démesurée du temps des traducteurs, qu'il serait avantageux de consacrer plus largement aux publications. Au cours de 1965, dans le seul domaine des publications officielles, 22 millions de mots n'ont pas été traduits, ce qui correspond à peu près au courrier traduit par le Bureau. Courrier

444. Quelque 20 % seulement de la traduction s'effectue du français vers l'anglais. Les textes à traduire de l'anglais vers le français proviennent presque toujours de fonctionnaires et sont destinés à des fonctionnaires ou au public francophones. Les textes traduits du français vers l'anglais proviennent pour la plupart de l'extérieur et sont destinés à des fonctionnaires anglophones unilingues. Langues de départ et d'arrivée

445. Les traducteurs doivent consacrer une bonne partie de leur temps à la correction d'épreuves. Celle-ci, dans certains ministères, dont la Défense nationale et les Transports, absorbe jusqu'à 20 % de leur temps, pris sur la traduction proprement dite. Surcroît de travail

446. Encore tout récemment, la qualité de la traduction, point crucial, ne faisait l'objet d'aucun contrôle effectif. Les chefs des divisions de traduction étaient pour la plupart relativement satisfaits de la qualité du travail, mais reconnaissaient avec regret que le manque de temps les empêchait de fournir des textes d'une haute qualité. Nous Qualité

1. Voir le § 449 à propos de l'évolution récente.

avons quant à nous éprouvé de grandes difficultés à obtenir des traductions de qualité acceptable ; des doléances ont été exprimées à la Chambre et plusieurs commissions royales d'enquête¹ ont dû retenir les services de personnes de l'extérieur pour reviser ou même traduire leurs rapports. Dans les 71 ministères et organismes où nous avons interrogé le personnel sur la qualité de la traduction, les avis sont partagés : 35 % se déclarent « très satisfaits », 51 %, « assez satisfaits », 3 %, « mécontents ». Ajoutons que 11 % n'ont pas recours au Bureau ou n'ont pas répondu. Nombre de ministères ont motivé leurs réponses. Certains se plaignent du caractère souvent trop littéral des traductions et soulignent les subtilités que suppose une traduction de haute qualité. Un important organisme à vocation culturelle (l'O. N. F.) a exprimé son insatisfaction dans les termes que voici :

On peut dire que la traduction va de l'excellent au pire. L'excellent est plutôt rare, la qualité moyenne domine, le médiocre n'est pas exceptionnel. Il arrive souvent qu'une traduction nous serve tout simplement de texte de base qu'il faut refaire si l'on tient à employer une langue quelque peu élégante et précise. [...] Il importe de préciser que les exigences de temps conditionnent la qualité de la traduction. Lorsqu'on soumet un rapport volumineux et qu'on exige une traduction rapide, la qualité peut en souffrir. Il faut tenir compte que dans un organisme comme l'Office national du film, il y a une terminologie particulière qui n'est pas familière au traducteur.

Retards 447. On fait état fréquemment des retards de traduction. En effet, sur les 71 ministères ou organismes étudiés, 11 seulement se déclarent satisfaits sous ce rapport, 41 se plaignent de légers retards et 9 de retards excessifs. Selon toute apparence, le service est satisfaisant en ce qui concerne le courrier et les textes brefs, mais les rapports considérables accusent de longs retards. Certains ministères déplorent surtout la lenteur avec laquelle sont traduits les documents techniques². Il faut dire que ni le Bureau ni les divisions des ministères ne semblent disposer du personnel nécessaire pour des travaux de cet ordre. Par exemple, le ministère de la Santé nationale et du bien-être social a fait observer que le volume de ses traductions avait doublé entre 1963 et 1965, mais que sa division de traduction n'avait pu obtenir le personnel nécessaire pour faire face à cette situation.

1. Par exemple : la Commission royale d'enquête sur les perspectives économiques du Canada (commission Gordon), la Commission royale d'enquête sur le système bancaire et financier (commission Porter) et la Commission royale d'enquête sur la fiscalité (commission Carter), ainsi que la commission Glassco.

2. L'un des ministères a signalé un cas extrême : un ouvrage de référence très important, utilisé dans tous les milieux scientifiques du Canada, est diffusé en anglais depuis 1958. La version française est parue en 1966. À ce moment-là, on mettait la dernière main à la révision intégrale du texte anglais.

c) Résumé et conclusion

448. Depuis longtemps, la traduction a constitué une fonction essentielle de l'administration canadienne et elle le demeurera vraisemblablement. La multiplication des fonctionnaires bilingues ne réduira pas automatiquement la charge des services de traduction. D'un autre côté, le grand besoin de traductions vers le français demeure un indice du faible nombre de hauts fonctionnaires aptes à travailler effectivement en français, que le français soit leur première ou leur deuxième langue.

449. Lors de notre enquête, nous avons estimé que le Bureau, tout en étant conscient de ces difficultés, ne disposait pas ou n'avait pas fait suffisamment usage des moyens propres à recruter et à garder à son service assez de bons traducteurs. En fait, il n'existait pas d'enseignement spécialisé et il ne semblait pas que les cours de perfectionnement fussent de nature à assurer un service entièrement efficace. La traduction des documents exige des techniques particulières et il faut recruter des traducteurs possédant des connaissances scientifiques et linguistiques. Ces derniers temps, le Bureau a étendu son recrutement en Europe, a participé à la fondation d'instituts de traduction à l'Université de Montréal et à l'Université d'Ottawa, et créé un régime de bourses pour les étudiants en traduction.

Formation

450. Il est deux causes de perte de temps chez les traducteurs : la correction de textes rédigés en français et les traductions inutiles. Il convient certes de traduire tout document officiel, du moindre imprimé aux rapports les plus volumineux, de même que tout document destiné à recevoir la signature d'un haut fonctionnaire unilingue. Cependant, en 1965, 30 organismes fédéraux sur 65 faisaient encore traduire d'office tout papier en français. Cet état de choses nuit au moral des traducteurs à qui l'on confie, semble-t-il, beaucoup trop de textes insignifiants. Les fonctionnaires à qui on remet automatiquement une traduction de la moindre note rédigée en français ne se sentent guère poussés à un apprentissage de la lecture même rudimentaire dans l'autre langue officielle. Compte tenu de ce qu'on exige du Bureau, les critiques touchant la qualité du travail ne sont guère étonnantes. Aucun changement ne peut être envisagé avant qu'il y ait, dans chacun des organismes, un bureau qui puisse décider de ce qu'il importe de traduire.

Perte de temps

451. En améliorant l'organisation et les liaisons administratives, on contribuerait sûrement à accélérer le rythme et hausser la qualité de la traduction. Il manque surtout de chefs de bureau aptes à réviser et à polir le travail des traducteurs. À l'heure actuelle, ce travail est omis ou effectué d'une manière imparfaite, faute de temps. Toutefois, une réorganisation du Bureau des traductions a peu de chances d'aboutir tant que le rôle de la traduction dans l'administration n'aura pas été pleinement et clairement défini dans le cadre d'une politique métho-

Améliorations
suggérées

dique des langues. Cette politique devrait concilier en ce domaine les besoins et les ressources, et surtout comporter une planification des usages. Une fois adoptée cette ligne de conduite, chacun des ministères pourrait décider de ce qui doit être traduit et instituer un ordre de priorité. Une planification de ce genre libérerait le Bureau de certaines besognes étrangères à sa mission. Il est à peu près certain que le moral des traducteurs remonterait et la qualité de leur travail s'améliorerait. Le regroupement des services de traduction en fonction des spécialités techniques — tâche que le Bureau a déjà entreprise sur le plan administratif — est manifestement la meilleure solution à longue échéance.

2. *L'enseignement des langues*

452. Le programme d'enseignement des langues du gouvernement fédéral constitue un pas important sur la voie du bilinguisme individuel dans l'administration ; aucune mesure du genre n'a reçu autant d'attention au cours des dernières années. Néanmoins, la nouveauté de cet enseignement et l'essor rapide qu'il a connu nous ont restreints dans l'étude que nous y avons consacrée.

a) *Évolution récente*¹

453. Bien que des cours de langues dans quelques ministères et organismes remontent à plus de 15 ans, la mise sur pied d'un programme général est une innovation récente. Parmi les organismes fédéraux qui dispensaient des cours de langues, citons : les ministères de la Défense nationale, des Affaires extérieures, du Nord canadien et des ressources nationales, des Postes, du Commerce, le Bureau fédéral de la statistique, la Banque du Canada, la S. C. H. L., l'O. N. F., la Société d'assurance des crédits à l'exportation, les Chemins de fer nationaux et la Société Radio-Canada. Le ministère de la Défense nationale, en particulier, a mis sur pied un vaste programme d'enseignement des langues il y a nombre d'années. Depuis l'institution d'un programme s'adressant à l'ensemble, on regroupe graduellement les ministères et organismes fédéraux sous l'autorité d'un organe central. Malgré leurs imperfections techniques, ces cours ont ouvert la voie à l'enseignement des langues dans la fonction publique.

1) *Le programme de la Commission du service civil (1963-1965)*

La commission
Glassco

454. En 1961, le comité du bilinguisme de la commission Glassco a proposé que le gouvernement s'assigne en matière de formation la tâche de faire accéder les fonctionnaires au bilinguisme après leur entrée

1. Nous tenons à souligner que, dans notre historique, nous nous sommes abondamment servis des documents à l'usage de la Direction de l'enseignement des langues de la Commission de la fonction publique.

en fonction, en offrant les cours de français à tous. Dans la partie de son rapport consacrée à la gestion de la fonction publique, la commission recommandait que « le gouvernement fédéral prenne des mesures vigoureuses afin de favoriser la diffusion du bilinguisme chez les employés de l'État sur une base sélective¹ ».

455. Le 3 août 1963, le cabinet a donné son accord à la création d'un comité interministériel du bilinguisme dans l'administration fédérale. Ce comité de hauts fonctionnaires était chargé d'étudier d'une façon suivie les divers aspects du problème du bilinguisme dans l'administration fédérale. Il devait ensuite émettre des avis sur « la nature et l'organisation de cours de français et d'anglais au sein de la fonction publique, aussi bien pour les cadres que pour les autres membres du personnel² ». Il a déposé un rapport au comité du cabinet chargé d'étudier la réforme administrative et le bilinguisme. Le gouvernement a approuvé un programme préparatoire qui devait servir à déterminer la matière du programme d'ensemble mis en œuvre en 1964. Il a chargé la Commission du service civil de le mettre à exécution à titre expérimental.

Le comité interministériel

456. Les objectifs du programme d'ensemble étaient les suivants :

Objectifs

(1) Le vaste programme d'enseignement des langues dans la fonction publique fédérale a pour ultime objectif d'assurer avec le temps, à des membres de la fonction publique, un vocabulaire et une facilité d'expression qui leur permettent de s'acquitter de leurs tâches habituelles dans l'une ou l'autre langue indifféremment, sans avoir recours aux services de traduction pour les affaires courantes.

(3) La priorité peut et devrait être accordée en premier lieu à la région Ottawa-Hull et à certains autres grands centres où le bilinguisme est immédiatement nécessaire ou souhaitable pour des raisons éminemment pratiques³.

457. Après avoir consulté des linguistes et des spécialistes de l'enseignement supérieur, la Commission du service civil a opté pour la méthode audio-visuelle VOIX ET IMAGES DE FRANCE (VIF), basée sur « le français fondamental » et mise au point à la suite de longues recherches patronnées par le gouvernement français.

La méthode utilisée

458. L'essor des cours de langues a été remarquable. Faisant suite au programme mis à l'essai au ministère des Affaires du Nord canadien et des ressources nationales en 1963, les cours débutèrent en 1964 dans

Succès des cours

1. *Rapport de la commission Glassco*, vol. 1, p. 283.
2. *Chambre des Communes, Débats*, 1963, 1^{re} session, vol. VI, p. 6040.
3. Voir le discours prononcé par G. G. E. STEELE, au congrès de la Fédération du service civil du Canada (qui porte maintenant le nom d'Alliance de la fonction publique du Canada), à Windsor, Ontario, le 25 août 1965 : « Le bilinguisme dans la fonction publique ». Ce discours a été publié dans *Civil Service Review*, septembre 1965, vol. XXXVIII, n° 3, p. 124.

une école pilote ; 32 fonctionnaires y étudiaient le français et 10 autres l'anglais sous quatre professeurs et à l'aide de deux types de cours. Le tableau n° 39 montre la progression qu'ont connu les cours, avec un total cumulatif d'inscriptions de 6 731 en 1967. Ce nombre comprend les 4 848 fonctionnaires qui ont suivi tout le cours (parmi ceux-ci, 1 008 ont ensuite suivi le deuxième ou le troisième cours) et les 875 qui ont abandonné avant la fin. Le nombre des inscriptions en septembre 1967 indique l'expansion de ces cours. En effet, après une première sélection interne, les ministères et autres organismes fédéraux ont présenté 8 811 inscriptions pour les 5 800 places disponibles¹.

TABLEAU 39 Effectifs des cours de langues

Effectifs des cours de français et d'anglais de la Commission du service civil, de 1963 à 1967

	Total	Cours de français	Cours d'anglais
Total	6 731	5 504	1 227
1963-1964	42	32	10
1964-1965	708	625	83
1965-1966	2 793	2 425	368
1966-1967	3 188	2 422	766

Source : Commission de la fonction publique.

2) Le programme de 1966 à 1968

Critères et
priorités

459. Tenant compte des mesures qu'elle avait déjà prises et de la déclaration de principe du 6 avril 1966², la Commission du service civil proposa des critères pour déterminer :

a) La connaissance voulue des langues, à la fois à court et à long terme, pour parvenir à l'objectif primordial du gouvernement qui est de fournir aux particuliers des services dans la langue de leur choix ;
b) Un ordre de priorités, fondé sur le discours du premier ministre, permettant de sélectionner les candidats aux cours de langue. Les fonctionnaires qui, depuis 1966, ont bénéficié d'une préférence sont notamment :

i) Les hauts fonctionnaires des ministères, étant donné que le premier ministre avait déclaré qu'en 1975 le bilinguisme serait obligatoire pour accéder aux postes de direction et d'administration de la fonction publique ;

1. En octobre 1967, on comptait 9 895 demandes d'inscription.
2. Voir l'appendice II.

ii) Les fonctionnaires qui doivent connaître l'autre langue officielle pour leur travail, par exemple ceux qui ont affaire au public ou ceux qui représentent officiellement le Canada là où les deux langues sont nécessaires et là où il semble important de donner l'image d'un pays bilingue ;

iii) Ceux qui ont déjà une certaine connaissance de la langue seconde ou qui ont suivi un cours de langue ;

iv) Le personnel des directions, divisions et sections unilingues afin d'étendre le service bilingue dans les régions qui comportent une minorité linguistique ;

v) les diplômés sortant des universités, engagés en qualité d'administrateurs stagiaires ou d'agents du service extérieur ;

vi) Le personnel destiné à être muté dans des bureaux où l'emploi de l'autre langue est obligatoire.

460. Dans ce programme, on ne mentionnait pas que des postes de liaison constitueraient un élément déterminant dans l'élaboration d'un mécanisme qui permettrait aux fonctionnaires des deux groupes linguistiques de travailler respectivement en leur langue. Le bilinguisme individuel est toujours envisagé du point de vue des communications avec le public plutôt que comme facteur de transformation de la fonction publique. Bien que la déclaration du premier ministre qui a inspiré ces critères ait été susceptible d'une pareille interprétation, il n'était pas fait état de la nécessité de créer des conditions de travail permettant l'emploi de la deuxième langue.

Le bilinguisme
individuel

461. L'intérêt pour l'étude des langues s'est accru considérablement après l'annonce de la politique officielle du gouvernement en ce domaine. En octobre 1967, le Conseil du trésor avait donné son accord à la création de 13 écoles : sept dans la région de la capitale fédérale, deux à Montréal, et une à Québec, à Toronto, à Cornwall et à St. Catharines respectivement. Les cours comportent trois degrés¹ et sont dispensés selon divers horaires : temps complet (immersion totale), temps complet (ordinaire), immersion partielle, mi-temps, une heure par jour, deux heures trois fois par semaine, trois heures deux fois par semaine, et cours du soir.

Organisation
des cours

462. Deux nouveaux cours ont été créés pour les hauts fonctionnaires. Le premier est le cycle d'immersion totale, à raison de huit heures d'enseignement par jour pendant trois semaines, alternant avec une série de leçons d'une heure par jour pendant cinq à six mois, jusqu'à ce que l'élève parvienne à une maîtrise satisfaisante. Le second,

1. Le programme de français du troisième degré n'a pas été établi au complet avant 1968. La Direction de l'enseignement des langues prépare un quatrième degré. Quelques élèves ont même suivi des cours de français à ce niveau en 1968, d'après le rapport annuel de la Commission de la fonction publique pour l'année.

plus poussé, consiste en une immersion d'un an, non seulement dans un nouveau milieu linguistique mais aussi dans un autre milieu culturel. En 1967-1968, 30 hauts fonctionnaires ont passé un an à Québec ou à Toronto avec leur famille ; ils y ont suivi des cours intensifs de langues et se sont mêlés à la population.

463. Au tableau n° 40 figure le nombre des candidatures aux cours de langues pour 1967-1968 : 8 811 demandes pour 5 800 places. Peu de candidats choisissent les stages d'immersion, les cours à temps complet ou encore à mi-temps. Il n'est pas tenu compte ici des fonctionnaires qui suivent des cours de langues en dehors des écoles de la fonction publique, soit en stages d'immersion, soit dans les universités.

Frais engagés

464. Le coût pour 1966-1967, année où les effectifs comptaient 200 professeurs et 100 autres employés, a été évalué à \$ 3 659 000. En 1967-1968, on aurait eu besoin d'au moins 250 professeurs ; le coût par élève était évalué à \$ 2 014 pour les stages d'immersion, la moitié de cette somme représentant le traitement qu'on continue à verser pendant les cours. Le prix par élève de la formule d'une heure par jour est de \$ 3 093, y compris le temps de travail chômé (plus de six se-

TABLEAU 40 Candidatures aux cours de langues

Répartition, selon le programme choisi, des candidatures aux cours d'anglais et de français de la Commission de la fonction publique, au 22 septembre 1967

Programme	Cours de français	Cours d'anglais	Total	%
Total	6 992	1 819	8 811	100,0
Immersion totale	527	4	531	6,0
Immersion partielle	363	16	379	4,3
Plein temps	149	52	201	2,3
Mi-temps	281	224	505	5,7
Une heure par jour	1 998	177	2 175	24,7
Deux heures, trois fois par semaine	753	226	979	11,1
Trois heures, deux fois par semaine	701	263	964	10,9
Soir	2 220	857	3 077	35,0

Source : Commission de la fonction publique.

maines par an). Les cours sont théoriquement comparables, quel que soit l'horaire, mais comme la formule d'une heure par jour s'échelonne sur deux ans, la comparaison n'est pas pertinente. La formule d'une

heure par jour revient à 50 % de plus que celle de l'immersion, pour une bonne part en raison des heures de travail perdues.

465. On estimait, en 1967, qu'il faudrait cinq nouvelles écoles chaque année, jusqu'à ce que les besoins des ministères soient satisfaits. En 1971, 30 écoles coûteraient annuellement \$ 10 millions.

466. Les résultats des cours, au mois de janvier 1967, figurent dans le tableau n° 41. Le nombre des diplômés du cours supérieur a été faible dans l'ensemble ; mais en valeur absolue et proportionnellement, il a été plus élevé pour les cours d'anglais. Il y a à cela deux raisons majeures. Premièrement, les francophones qui étudient l'anglais ont, en général, une plus grande connaissance de cette langue avant de commencer le cours. Deuxièmement, dans un milieu où l'anglais prédomine de façon écrasante comme langue de travail, les francophones qui étudient l'anglais ont amplement l'occasion de s'y exercer au travail.

467. L'enseignement des langues a connu une transformation soudaine, mais les moyens de le dispenser sont restés loin en deçà de la

Résumé

TABLEAU 41 Résultats du programme d'enseignement des langues

Répartition en nombre et en pourcentage, selon le niveau, des diplômés de français et d'anglais décernés par la Commission du service civil jusqu'à janvier 1967

	Cours de français		Cours d'anglais		Total	
	Nombre	%	Nombre	%	Nombre	%
Tous les niveaux	628	100,0	179	100,0	807	100,0
Niveau élémentaire	458	72,9	34	19,0	492	61,0
Niveau moyen	116	18,5	85	47,5	201	24,9
Niveau supérieur	54	8,6	60	33,5	114	14,1

Source : Commission du service civil.

demande. La fonction publique a manifesté un intérêt authentique pour ce programme comme le démontrent les décisions et les mesures administratives qu'elle a prises pour le réaliser. Ce remarquable effort mérite d'être souligné.

b) *Appréciation des cours de langues*

468. Nous avons procédé à l'examen critique de l'enseignement des langues à trois points de vue : les motifs qui poussent les fonctionnaires à suivre les cours, l'enseignement proprement dit, l'exploitation des connaissances acquises. Au même moment, 50 membres du personnel

de la Direction de l'enseignement des langues se livraient à une analyse du programme d'études et définissaient des normes.

469. Jusque-là, il n'avait guère été possible d'apprécier le degré de motivation chez les élèves ni de prévoir quelle utilisation ils feraient des connaissances acquises une fois le cours terminé. Il est manifeste que ce sont là des facteurs importants quant aux résultats. On conçoit qu'un anglophone ne se soucie guère d'apprendre le français dans le seul but de le parler avec des collègues de langue anglaise ou qui ont l'habitude de travailler en anglais. La création des écoles de langues a été si rapide qu'on a dû se fonder sur des hypothèses très générales dans l'élaboration des programmes. On ne pouvait étayer ces hypothèses sur une ligne de conduite générale et rationnelle s'adressant à l'ensemble de l'administration. Aussi tenons-nous compte de ces circonstances dans notre appréciation.

470. L'analyse était extrêmement difficile, tout ce qui avait trait aux écoles de langues étant nouveau et en mutation. Deux enquêtes ont été menées auprès des élèves : la première portait sur les 32 élèves du premier cours de langues¹, la deuxième auprès de 62 élèves qui avaient suivi les cours à plein temps et à mi-temps avant février 1966². Une troisième enquête, comprise dans l'étude sur le déroulement des carrières dans la fonction publique³, portait sur 130 fonctionnaires anglophones des ministères des Finances, de l'Agriculture, des Travaux publics et du Revenu national (Division de l'impôt). Un échantillon aussi réduit ne peut dégager que des impressions à interpréter avec prudence. Nous nous servirons de ces résultats principalement pour illustrer les attitudes devant l'enseignement des langues. Nos enquêteurs ont aussi interviewé des fonctionnaires de l'école des langues et des ministères⁴, puis ont mené des recherches d'ordre technique⁵.

1) Attitudes des ministères devant l'enseignement des langues

471. Le programme étant nouveau et facultatif, les réactions officielles ou personnelles des supérieurs ont une influence déterminante sur les fonctionnaires qui pourraient s'inscrire aux cours. Les attitudes diffèrent sensiblement d'ailleurs d'un ministère à l'autre ; nous exposerons brièvement celles des ministères des Finances, de l'Agriculture, des Travaux publics et du Revenu national (Division de l'impôt⁶).

1. Voir l'étude effectuée pour la Commission par HUBERT BENOIT, MARCEL COLLIN, CLAUDE DESJARDINS et PETER LYMAN, « Language-Training — Hull ».

2. Voir l'étude effectuée pour la Commission par JACQUELINE BUCHANAN et MARCEL COLLIN, « Analyse du questionnaire aux étudiants de l'École des langues de Hull ».

3. BEATTIE, DÉSY et LONGSTAFF, « Bureaucratic Careers ».

4. CHEVALIER, « The Dynamics of Adaptation ».

5. Voir les études effectuées pour la Commission par L. G. KELLY, « Language Training in the Civil Service » et par L.-P. VALIQUET, « Language Training in the Federal Public Service ».

6. Voir le tableau n° A-24, app. III.

472. Le ministère des Finances souligne que son personnel et le public avec lequel il traite sont en majorité anglophones, et rappelle qu'au Canada, l'anglais est la langue principale des affaires et de l'économie. Les hauts fonctionnaires semblent réceptifs et veulent bien que les agents apprennent le français, notamment ceux qui participent aux négociations avec les provinces. Ils savent vraisemblablement qu'on ne peut tout attendre de ces cours, mais s'efforcent de les signaler au personnel, d'en faire valoir l'importance présente et future et de faciliter les choses à ceux qui voudraient les suivre. Visiblement, l'un des principaux facteurs, quant à la réaction du fonctionnaire vis-à-vis des cours de langues, est la perspective d'une utilisation prochaine des connaissances acquises.

Ministère des
Finances

473. Des quatre groupes étudiés, c'est celui du ministère des Finances qui compte la plus forte proportion d'anglophones bilingues (18 %), de même que la plus forte proportion de fonctionnaires inscrits aux cours (25 %). De l'avis unanime, l'administration n'a empêché personne de suivre les cours. Malgré les imperfections qu'on trouve aux cours, les attitudes sont généralement favorables et on s'accommode volontiers des absences et des pertes de temps.

474. Au ministère de l'Agriculture, les hauts fonctionnaires se montrent généralement hostiles à l'égard du bilinguisme et aux cours de français. La majorité des effectifs de l'administration centrale sont affectés à la Division de la recherche, ou se consacrent ailleurs à la recherche ; on nous a inlassablement répondu que l'anglais est la langue de la science et que tout effort pour rendre bilingues le ministère et son personnel scientifique serait futile.

Ministère de
l'Agriculture

475. Parmi les personnes interrogées, bon nombre n'ont pas entendu parler des cours et en fait 11 % seulement de l'échantillon les suivent. Chez ceux qui estiment pouvoir tirer profit d'un cours de français, certains se plaignent qu'on n'ait jamais donné suite à leur demande :

J'ai passé un examen d'aptitude à Hull il y a un an et depuis rien n'est survenu. Je n'ai plus entendu parler de rien. En fait, la même chose est arrivée à certaines de mes connaissances¹.

J'ai demandé à plusieurs reprises de suivre le cours de français de la Commission. Tout ce que j'ai pu obtenir c'est de me présenter à l'examen d'aptitude à Hull. J'ai passé l'examen mais les choses en sont restées là. J'ai pourtant l'impression que ces cours me seraient utiles¹.

476. On semble d'accord pour estimer que les chercheurs peuvent se passer du français, et la ligne de conduite des hauts fonctionnaires reflète ce point de vue. Il n'est à peu près pas question de cours de langues

1. Le texte anglais de la citation se trouve à l'appendice VIII.

pour les subalternes, quelles que soient leurs intentions, car tout ce qu'ils en savent, c'est que leurs supérieurs n'en pensent guère de bien.

Ministère
des Travaux
publics

477. Au ministère des Travaux publics, les hauts fonctionnaires s'intéressent plus au bilinguisme que dans les autres ministères. Une grande partie du personnel subalterne est francophone et les hauts fonctionnaires estiment généralement qu'un plus grand nombre de bilingues parmi eux faciliterait le travail de régie interne et permettrait de mieux servir le public. Néanmoins, l'application de cette ligne de conduite soulève de nombreuses difficultés.

478. L'un des fonctionnaires chargés de l'organisation des cours se trouve dans le groupe interrogé. Ses observations corroborent ce que nous ont dit les hauts fonctionnaires :

À l'automne, je me suis occupé de l'organisation des cours de français dans mon secteur. Nous avons reçu environ 200 demandes, mais nous les avons réduites à 115, le sous-ministre ayant estimé que nous ne pouvions nous départir d'autant de fonctionnaires. Finalement, 65 se sont inscrits aux cours du jour, mais 55 seulement les ont terminés. C'est peu, mais notre travail dans les services commençait à en souffrir. Certains chefs de division poussaient les hauts cris. Il y aurait eu bien plus d'élèves si les dirigeants n'avaient pas abandonné le cours. À l'heure actuelle, tous ont lâché [...] Ils en sont venus à manquer tant de cours à cause des réunions, des voyages ou autres choses [...] À tel point qu'ils séchaient plus de 50 % des cours. De toute façon, je pense que ce sera de même l'année prochaine. Le ministère ne peut se passer d'un trop grand nombre de fonctionnaires pendant la journée. Des cours du soir seraient bien préférables¹.

479. En dépit de ces tensions, 19 % de l'échantillon suivaient les cours, et malgré les critiques touchant la méthode de sélection des élèves², il nous a semblé que le ministère des Travaux publics s'efforçait vraiment de tirer tout le parti possible des cours de français.

Ministère du
Revenu national
(Division de
l'impôt)

480. Le sentiment de la plupart des hauts fonctionnaires du ministère du Revenu national (Division de l'impôt) à l'égard des cours de langues peut se ramener, en termes assez durs peut-être, à de l'indifférence. Le ministère reconnaît l'utilité du bilinguisme et semble mettre à profit les cours de langues pour traiter avec les contribuables, ce qui est son objectif. Mais le programme semble avoir fait l'objet de peu d'attention et de publicité.

481. Nombre de personnes interrogées déclarent qu'elles n'ont même pas eu l'occasion de s'inscrire au cours, d'autres estiment qu'on y a fait

1. Le texte anglais de la citation se trouve à l'appendice VIII.

2. « Je n'aime pas beaucoup la manière dont on choisit les élèves dans ce ministère. « Ils » viennent et nous désignent du doigt, « ils » disent : « vous », « vous », « vous », vous suivrez les cours. Et puis ça y est. On ne nous a pas demandé notre avis. Je n'étais pas là lors de cette désignation, j'ai été laissé de côté. J'ai passé l'examen d'entrée, mais après le début des cours. » Le texte anglais de la citation se trouve à l'appendice VIII.

obstacle. Seulement 9 % de l'échantillon suivent les cours, soit le plus faible pourcentage des quatre ministères. Voici une observation caractéristique :

Il devrait être plus facile de s'inscrire. Simplement faire porter mon nom sur la liste m'a été très difficile. J'ai dû me mettre en quête des responsables. Personne n'est venu à moi. Pour ce qui est des cours on ne m'a pas averti, je n'ai pas vu d'affiches ou quoi que ce soit¹.

482. La plupart des hauts fonctionnaires des ministères estiment que les cours de français constituent une suite nécessaire à la politique linguistique du gouvernement fédéral, un beau geste vis-à-vis du Québec, et, jusqu'à un certain point, qu'il contribue à l'amélioration des services. Mais ils trouvent les cours lents, inefficaces et d'une organisation peu commode. Peu d'entre eux comprennent que dans un pays bilingue, une administration fédérale unilingue constitue une anomalie et qu'il en résulte pour eux une obligation particulière. Les fonctionnaires sont conscients des imperfections et des difficultés pratiques et un malaise règne à la haute direction : pessimisme quant à l'aptitude de beaucoup à apprendre le français, sentiment que le surcroît de travail compromet l'énergie et l'effort requis pour apprendre le français ; scepticisme quant à l'utilité de l'enseignement, étant donné le peu d'occasions de le mettre en pratique dans le travail et que « de toute façon la plupart des francophones sont bilingues ». Cette manière de voir des supérieurs et leurs divergences avec leurs subalternes quant à la place des cours de français et au rôle du français dans l'activité des ministères, suscitent une inquiétude regrettable dans l'ensemble de l'administration. À ce sentiment s'ajoute, aux échelons intermédiaire et inférieur, l'impression que le gouvernement avait prévu et effectivement fait quelque chose, mais que « le ministère » n'avait pas vraiment assuré la participation du personnel. Il se peut que les hauts fonctionnaires n'aient pas été plus favorables aux cours de langues parce qu'ils ne voyaient pas très bien ce que cet enseignement apporterait à leur ministère. En l'occurrence, leur attitude ne saurait nous étonner.

Résumé sur les attitudes des ministères

2) Attitudes des fonctionnaires devant les cours de langues

483. Contrairement à leurs supérieurs immédiats, les fonctionnaires de l'échelon intermédiaire pour la plupart manifestent de l'enthousiasme pour les cours de langues, y voyant une source d'avantages personnels indéniables. Quelques-uns à peine ont montré de l'indifférence ou de l'hostilité. Indépendamment des écarts entre les ministères, 53 % du groupe étudié ont suivi des cours de français, en suivent ou se proposent

Personnel intermédiaire:

1. Le texte anglais de la citation se trouve à l'appendice VIII.

fermement de le faire¹, bien que le tiers d'entre eux aient déclaré qu'ils n'auraient jamais l'occasion d'employer cette langue au travail².

(a) *Écarts entre les ministères*

Ministère des
Finances

484. L'anglais est considéré comme la langue de travail au ministère des Finances. Parmi les fonctionnaires interrogés, 61 % déclarent qu'ils n'ont jamais ou presque jamais l'occasion d'utiliser le français. Beaucoup parmi ceux qui déclarent employer le français ou en avoir l'occasion font remarquer que c'est aux conférences internationales, mais non au Canada.

485. Au ministère des Finances, très peu ont mentionné leur travail comme motif de suivre les cours. La raison la plus fréquente était le perfectionnement personnel, ce qui concorde avec l'insistance à attribuer peu d'utilité au français pour le ministère.

Ministère de
l'Agriculture

486. Les scientifiques du ministère de l'Agriculture ne partagent pas l'attitude manifestement défavorable de leurs supérieurs vis-à-vis des cours de langues, mais ils ne semblent pas pour autant plus désireux d'apprendre le français. Cette attitude s'explique en grande partie par l'affirmation que l'anglais est la langue des sciences. Parmi les fonctionnaires interrogés, 30 % sont indécis et 19 % n'ont aucunement l'intention de suivre un cours. Si 27 % de l'échantillon suivent régulièrement les cours de français, 81 % déclarent ne faire aucun usage ou qu'un faible usage du français au travail :

Pour le genre de travail que nous faisons, les cours de français sont probablement les moins utiles qui soient. Ça n'a rien à voir avec nos recherches. L'enseignement des langues est du genre qui ne nous sert vraiment à rien³.

Je n'emploie pas le français au travail. En fait, ça n'est d'aucune utilité pour ce que je fais. Autant apprendre à tricoter que d'apprendre le français, ça serait à peu près aussi utile. Si j'avais à suivre un cours, je choiserais plutôt un cours de minéralogie qui se rapporte davantage à mon travail⁴.

De même, parmi ceux qui suivent ou désirent suivre les cours de français, le motif généralement invoqué est celui de l'intérêt personnel.

Ministère des
Travaux publics

487. Le ministère des Travaux publics s'intéresse vivement au bilinguisme et aux cours de français, ce dont le personnel est très conscient. En général, on accepte l'enseignement des langues par respect des instructions du gouvernement, mais non sans mauvaise grâce parfois. La plupart des fonctionnaires de l'échantillon sont des ingénieurs ou des architectes, mais un assez bon nombre sont des techniciens d'un niveau d'instruction moins élevé. Cette hétérogénéité entraîne une distorsion

1. Voir le tableau n° A-25, app. III.

2. Voir le tableau n° A-26, app. III.

3. Le texte anglais de la citation se trouve à l'appendice VIII.

du résultat d'ensemble, les attitudes allant de la panique au jugement objectif et fondé.

488. Malgré l'affirmation officielle voulant que le ministère des Travaux publics emploie un grand nombre de francophones, 72 % des fonctionnaires de niveau intermédiaire interviewés font valoir qu'ils n'ont que rarement ou jamais l'occasion d'employer le français. À l'appui de quoi 59 % de l'échantillon désignent le perfectionnement personnel comme motif d'étude du français et seulement 14 % en invoquent l'utilité dans le travail.

489. La Division de l'impôt du ministère du Revenu national offre un contraste saisissant. Comme nous l'avons déjà mentionné plus haut, la direction semble montrer de l'indifférence, mais le personnel donne une impression tout autre. Les fonctionnaires interrogés sont de loin l'élément de l'échantillon le moins renseigné et le plus inquiet. Ils manifestent pour les cours de langues plus d'intérêt qu'on ne pouvait prévoir. Près de 40 % d'entre eux (contre une moyenne de 28 % pour les quatre ministères) déclarent que le français pourrait leur être utile au travail. Néanmoins, les 45 % de l'échantillon qui ont suivi les cours, les suivent ou ont la ferme intention de le faire, sont en deçà de la moyenne générale de 52 % pour l'ensemble des quatre ministères. Un groupe assez important de fonctionnaires doute de pouvoir suivre les cours. Cela semble tenir à une publicité insuffisante ainsi qu'à l'attitude négative de la haute direction. En effet, bien que la Division ait apporté une solution aux problèmes de la langue de communication avec le public, elle ne se montre pas sensible à la situation dans les services centraux, où l'anglais domine nettement.

Ministère du
Revenu national
(Division de
l'impôt)

490. C'est au ministère du Revenu national (Division de l'impôt) qu'on trouve, d'après l'échantillon, le plus faible pourcentage de diplômés de l'enseignement supérieur. Les non-diplômés semblent être les plus désireux de suivre les cours de français, sentant peut-être leurs places en jeu s'ils n'apprennent pas le français. C'est la course aux cours et l'affolement quand on ne peut s'y inscrire :

Des bruits courent selon lesquels seuls les hauts fonctionnaires devront être bilingues. Je me demande si ça bloquera mon avancement. Je voudrais bien savoir ce qu'il en est. Car si c'est ça, j'aimerais le savoir afin d'apprendre le français. On devrait nous donner le choix entre apprendre et ne pas apprendre le français, et nous offrir la possibilité de l'apprendre correctement¹.

Je n'ai pas aussi peur que certains [...] pourvu qu'on me donne l'occasion d'apprendre le français¹.

1. Le texte anglais de la citation se trouve à l'appendice VIII.

491. À la Division de l'impôt, une plus forte proportion (52 %) de fonctionnaires citent les chances d'avancement et la carrière comme raison principale d'apprendre le français. Il y circule partout des rumeurs à propos de l'importance grandissante du bilinguisme et du biculturalisme et nulle part ailleurs n'avons-nous relevé un tel souci du « fait français ».

(b) Les raisons personnelles d'apprendre le français

Le perfectionnement personnel

492. Les raisons d'apprendre le français vont du simple désir de pouvoir commander le petit déjeuner en français, à l'opinion que le français est d'une nécessité absolue pour garder un emploi dans l'administration. Néanmoins, 48 % des fonctionnaires interrogés indiquent le perfectionnement personnel comme principal motif de l'étude du français¹. Des raisons comme celles-ci sont avancées :

À vrai dire, j'avoue regretter de ne pas le parler plus couramment. J'ai fait beaucoup d'efforts personnels bien avant toutes ces histoires de bilinguisme et de biculturalisme, mais c'est bougrement dur de faire des progrès dans un milieu unilingue comme le nôtre. J'ai suivi des cours mais je ne semblais pas retenir grand-chose. Toujours est-il que quand les problèmes de bilinguisme et de biculturalisme ont commencé à se poser, je me suis dit que je devrais en tirer parti [...] pour des raisons purement personnelles. Je n'ai pas à parler français pour mon travail. Cependant les gens instruits devraient tous pouvoir parler une autre langue. La connaissance de l'anglais et du français devrait faire partie du bagage intellectuel de chacun, surtout au Canada. Je pense d'ailleurs que nos enfants seront plus soucieux du français et plus conscients de l'intérêt à le parler².

Je pense qu'une deuxième langue représenterait un avantage à tous points de vue, non pas que cela soit lié à la situation du bilinguisme dans l'administration, mais parce que je pense qu'une deuxième langue élargirait, d'une manière générale, mes horizons, mes aptitudes et mes connaissances, si toutefois je pouvais l'apprendre convenablement².

Sécurité et avantages professionnels

493. Les raisons touchant le travail sont souvent avancées. Parmi les fonctionnaires interrogés, 28 % invoquent les avantages professionnels et la sécurité : avancement, primes et emploi assuré.

Ce sera un atout pour briguer les postes de direction et à ces postes ce sera également un atout supplémentaire. C'est surtout pour cela que je suis les cours².

Essentiellement, parce que je crois que je ne pourrai accéder à certaines fonctions dans ce ministère qu'en étant bilingue. Il s'agit d'un poste pour bilingues et, si je savais le français, je pourrais poser ma candidature².

Je pense qu'en qualité de fonctionnaire ça me serait utile et, de plus, j'aimerais apprendre cette langue. Sans compter certains avantages non négligeables tels que les primes. De plus ça ne coûte rien. Ce serait idiot de ne pas en profiter. C'est un effort profitable et qui s'avérera utile².

1. Voir le tableau n° A-27, app. III.

2. Le texte anglais de la citation se trouve à l'appendice VIII.

494. Une proportion de 20 % déclarent que le français leur serait d'une utilité immédiate dans le travail. Les fonctionnaires interrogés laissent le plus souvent entendre qu'ils occupent une fonction où on peut employer le français, ou espèrent en occuper une :

Utilité du
français dans
le travail

Mon travail serait plus facile si j'étais parfaitement bilingue. Il se pourrait qu'un jour on me confie un travail de recherche au Québec et je serais sérieusement embarrassé. C'est peut-être pour cela qu'on ne m'a pas confié de travaux au Québec¹.

C'est de la folie de faire carrière dans l'administration sans apprendre le français. Il n'est pas indispensable de savoir l'écrire, puisqu'il y a un service de traduction, mais le parler couramment faciliterait beaucoup les choses¹.

Eh bien ! quatre de nos districts sont au Québec et il m'arrive de m'y rendre. C'est bien gênant, quand j'y vais, de voir que tout le monde est obligé de parler anglais pour que je comprenne¹.

495. Des motifs d'ordre patriotique sont également mis de l'avant. Alors on évoque généralement les questions de bilinguisme et de biculturalisme en des termes qui débordent le cadre de l'administration. Quelque 5 % des fonctionnaires interrogés touchent ces thèmes :

Patriotisme

Pour ma part, je pense qu'il est temps que la plus grande partie du pays pense à l'autre partie. Le meilleur moyen de régler tout cela est de s'adresser aux Canadiens français, dans leur langue. Il est plus facile de les comprendre si on sait leur langue et si on peut s'entretenir avec eux¹.

J'ai pour principe que tout le monde devrait parler une autre langue. À mon avis, le Canada et les États-Unis ont été très lents à apprendre d'autres langues. En Europe, les gens en parlent au moins deux. Nous devrions mettre nos enfants très tôt à l'apprentissage d'une deuxième langue¹.

496. Étant donné la grande diversité des avis émis par les fonctionnaires et les ministères, il est difficile d'établir comment fonctionnent les cours de langues et quels sont les résultats pour les diverses catégories de fonctionnaires. Parmi les fonctionnaires interrogés, peu estiment le français d'une nécessité pressante dans le travail, mais pourtant un grand nombre sont disposés à suivre les cours. L'enseignement des langues doit être conçu en fonction de ce qu'il vaut pour l'administration plutôt que pour chaque membre du personnel. Il faudra accorder une attention constante au contenu du cours et aux occasions d'employer la langue².

1. Le texte anglais de la citation se trouve à l'appendice VIII.

2. On a pris une mesure en ce sens au cours de 1968. La Commission de la fonction publique a entrepris une enquête sur l'enseignement du français et de l'anglais dont on aurait besoin durant les cinq années à venir. Dans les catégories professionnelles que comprenait alors l'ordre de priorité du gouvernement en la matière, les enquêteurs ont dénombré près de 17 000 fonctionnaires, dont près de 14 000 auraient besoin de cours de français. Voir COMMISSION DE LA FONCTION PUBLIQUE, *Rapport annuel, 1968*.

497. Lors de l'enquête, les élèves, semble-t-il, avaient l'impression d'être engagés dans des études ne tenant pas compte du milieu de travail. Ils doutaient que celui-ci se transforme de façon à leur permettre d'exploiter les connaissances acquises à ces cours.

3) *L'enseignement*

498. Nos critiques sur l'enseignement des langues appellent certaines atténuations. Nous devons tenir compte des circonstances difficiles de sa mise en route, notamment des pressions politiques et de la nécessité de faire vite. La Direction de l'enseignement des langues était impuissante au début devant cette conjoncture. D'autre part, de graves difficultés internes ont surgi, lesquelles, pour la plupart, sont reconnues par la Direction, et celle-ci y a déjà remédié en partie.

(a) *Le contenu des cours de langues*

499. La Direction de l'enseignement des langues s'est employée, dès le départ, à élaborer son propre cours d'anglais. En décembre 1967, les quatre degrés du cours étaient pratiquement achevés ; on en était à la mise au point définitive.

VOIX ET IMAGES
DE FRANCE et LE
FRANÇAIS INTER-
NATIONAL

500. Nous nous attachons ici aux cours de français surtout, puisqu'ils touchent la grande majorité des élèves. La méthode de base est VOIX ET IMAGES DE FRANCE (VIF). C'était la seule en usage jusqu'en septembre 1966, c'est-à-dire jusqu'à la création d'un enseignement pilote avec la méthode expérimentale de l'Université de Montréal, LE FRANÇAIS INTERNATIONAL (LFI).

501. Le premier degré de VIF est un cours en 32 leçons conçu pour faciliter l'adaptation des étrangers qui immigrent en France et leur enseigner le français. En France, chaque leçon se donne en cinq heures, mais la Direction de l'enseignement des langues a jugé bon d'en doubler la durée. Les méthodes VIF et LFI reposent sur un choix de mots et de mécanismes syntaxiques effectué en fonction de leur fréquence dans l'usage courant et mis en œuvre par « centres d'intérêt » : la maison, la rue, la ferme, etc. Toutefois, le vocabulaire correspond davantage aux coutumes de la France métropolitaine qu'aux besoins de la vie quotidienne au Canada de langue française. Il ne contient que de rares emprunts à la langue qui a cours dans les bureaux du gouvernement. On peut dire qu'à ce titre l'enseignement tend à confirmer les élèves dans l'opinion qu'ils étudient le français pour leur enrichissement culturel plutôt qu'en vue de son utilisation comme instrument de travail.

(b) *La méthode d'enseignement*

Les programmes

502. La méthode VIF s'enseigne normalement au rythme de quatre leçons par semaine, soit 20 heures. Cependant, la Direction de l'enseignement des langues a décidé de consacrer 10 heures à chaque leçon ;

aussi la majorité (86 %) des élèves qui se sont inscrits aux cours de la fonction publique et qui suivent une heure ou l'équivalent d'une heure de cours par jour, progressent à une cadence huit fois plus lente que ne l'avaient prévu les auteurs de la méthode.

503. La Direction de l'enseignement des langues envisageait un programme complet en quatre cycles de 400 heures chacun : deux cycles VIF et deux cycles qu'elle élaborerait elle-même. L'immersion complète, proposée en 1966-1967 à 3 % des élèves, permettait de parcourir un cycle en six semaines. Mais, pour la grande majorité des élèves, il fallait, à raison d'une heure par jour, 80 semaines pour le même résultat. À ce rythme (six heures par semaine au plus), le programme complet — les deux degrés VIF, modifiés par la Commission, plus un troisième degré, conçu en 1966 — s'étalerait sur sept ans. Seuls les cours d'immersion complète et les cours à plein et à mi-temps correspondent donc à la conception première de la méthode VIF. En novembre 1967, la Commission de la fonction publique a déclaré qu'elle entendait abandonner progressivement les cours à rythme lent.

(c) Les points faibles du système

504. La progression était indéniablement le point faible du système mis sur pied par la Direction de l'enseignement des langues. Abstraction faite de l'intérêt à soutenir, l'élève des cours lents ayant beaucoup moins à emmagasiner est plus exposé à oublier ce qu'il apprend chaque semaine, faute de stimulant. Enfin, le cours quotidien d'une heure ne lui apporte pas assez d'éléments à mettre en pratique au bureau. Le cycle VIF (à raison d'une heure par jour, soit une demi-leçon par semaine) est d'une lenteur qui incite très souvent les élèves à abandonner. Conséquemment, l'absentéisme atteignait environ 25 %, c'est-à-dire une proportion beaucoup plus élevée que pour les cours accélérés.

Progression

505. Le régime de l'heure quotidienne avait été institué de façon que les cours se donnent pendant la journée pour ne pas perturber le service et qu'un plus grand nombre de fonctionnaires puissent s'inscrire. C'était un mauvais calcul. Les recherches ont démontré que le système le plus efficace est celui qui permet de parcourir un cycle dans les plus brefs délais.

506. C'est sûrement à cause des défauts que présentaient les cours à rythme lent que la Direction de l'enseignement des langues a apporté en 1968 une modification importante :

À compter de septembre 1968, les cours à rythme lent (jusqu'à six heures par semaine) aux degrés 1, 2 et 3, seront remplacés par des cours intensifs (mi-temps, plein temps et immersion). On fera passer aux cours intensifs des élèves qui suivent actuellement les cours à rythme lent si leur ministère

est d'accord. Pour ceux qui ne pourront suivre ces cours, on organisera des cours lents si l'on peut former des groupes homogènes¹.

Occasions de
s'exercer dans
la langue
qu'on étudie

507. Il va de soi que le succès de tout enseignement de la langue seconde repose largement sur les occasions de s'y exercer hors de la classe. Si le vocabulaire inculqué aux élèves se rapportait plus directement au milieu de travail, les cours feraient plus pour amener l'élève à faire usage au bureau de ses notions de français nouvellement acquises. Les cours devraient débiter par des situations se rapportant au bureau, le vocabulaire enseigné ayant trait aux gens, aux choses et aux méthodes de la fonction publique. Ensuite l'élève serait encouragé à apprendre le vocabulaire technique approprié aux domaines d'intérêt de son ministère ou de sa profession.

Les quatre
aptitudes

508. La méthode vise à l'acquisition des quatre aptitudes : compréhension orale, expression orale, compréhension écrite, expression écrite. L'ordre de l'enseignement peut étonner les élèves, ne correspondant pas à leur conception de l'étude et du langage. La méthode en effet procède de l'oral à l'écrit, selon les normes préconisées par les doctrines linguistiques fondées en grande partie sur l'apprentissage de la langue chez l'enfant. L'ordre doit être différent dans le cas des adultes et commencer par la connaissance passive : lecture et compréhension orale. Une modification en ce sens donnerait très vite à l'élève l'impression de progresser, ce qui l'encouragerait à persévérer.

509. Le point de vue que nous venons d'exposer soulève un problème d'ordre pédagogique : l'enseignement des langues a-t-il pour but de doter l'élève d'un instrument lui permettant de traduire automatiquement ce qu'il entend dans l'autre langue, ou de lui inculquer assez de connaissances pour qu'il puisse penser spontanément en français ? Le bilinguisme passif, c'est-à-dire l'aptitude à comprendre et à lire, constitue une capacité appréciable, quoique beaucoup plus modeste que l'objectif des cours actuels. Le bilinguisme passif convient mieux aux fonctionnaires dont le niveau d'instruction et les habitudes de travail sont fondés sur l'écrit. Comme le fonctionnaire apprend une deuxième langue plutôt pour les besoins du travail que pour ceux de la vie quotidienne, il est normal qu'il procède de la langue écrite à la langue parlée et non inversement. Dans la grande majorité des cas, il suffirait que les fonctionnaires supérieurs sachent lire et comprennent oralement l'autre langue, pour que les subordonnés puissent travailler dans leur langue.

Traduction

510. Les méthodes VIF et LFI ne comportent pas de traductions. Il est vrai que trop de traduction n'incite pas l'élève à penser et à s'ex-

1. COMMISSION DE LA FONCTION PUBLIQUE, « Mémoire du Bureau des langues », le 25 juillet 1968, § 3, alinéa E.

primer dans la langue qu'il étudie. Cependant, pour indiquer le sens d'un mot, la traduction peut être un raccourci utile qui évite les interprétations erronées, et confirme les justes hypothèses quand le vocabulaire est enseigné d'une autre façon. Souvent l'élève traduit un terme étranger de façon instinctive ; pour prévenir ses erreurs d'interprétation, il convient de compléter les autres méthodes en faisant place à la traduction. D'ailleurs la traduction permet de mieux enseigner le sens de bien des mots, de faire mieux comprendre nombre de concepts.

511. Il ne faut pas rejeter, non plus, l'orientation grammaticale de l'enseignement de la langue seconde. Des explications simples dans la langue maternelle de l'élève élimineraient une bonne part de la confusion et de l'insatisfaction qu'engendre le peu de place de la grammaire dans les cours actuels. La méthode VIF n'introduit systématiquement les notions grammaticales qu'une fois acquise une certaine familiarisation avec le français. Les cours de la fonction publique devraient, dès le premier degré, accorder assez de place à la grammaire pour que l'élève saisisse la construction logique de la langue et n'ait pas besoin de recourir aux ressources de la gesticulation, de la mémoire spontanée, amoindries depuis l'enfance.

512. Les cours devraient tendre à développer les aptitudes d'acquisition relativement facile, d'après un programme canadien et en fonction du milieu de travail. La motivation individuelle est primordiale, et il ne faut rien négliger pour l'assurer. Pour cela il importe d'abord de revoir l'ordre d'apprentissage des quatre aptitudes, de dispenser l'enseignement à un rythme permettant à l'élève de constater chaque semaine ses progrès, d'employer un vocabulaire qu'il pourra mettre en pratique au bureau, et de situer les leçons dans le cadre correspondant à la vie urbaine au Canada.

Objectif

513. Les connaissances déjà acquises par l'élève devraient être prises davantage en considération. À l'heure actuelle, il n'en est guère tenu compte, à moins qu'un élève n'obtienne aux épreuves de sélection un résultat qui le fasse admettre au deuxième degré. Dans ces épreuves, on ne fait pas de distinction suffisante entre ceux qui possèdent une certaine connaissance de la langue écrite et ceux qui n'en ont aucune. La principale exception consiste à regrouper les « faux débutants » et à leur faire suivre un cours accéléré. Dans l'enseignement de l'anglais, le cas se pose beaucoup moins, probablement parce qu'il n'y a guère de véritables débutants.

Les aptitudes
au départ

514. Les critiques à l'endroit de l'enseignement du français portent sur trois points : son fondement théorique, le but poursuivi, les techniques utilisées. Ils sont étroitement liés dans la mesure où la méthode découle partiellement du choix de VIF comme base du programme, et aussi des solutions apportées aux problèmes techniques.

Critiques

Linguistique
et pédagogie

515. Pressée par le temps et ne possédant aucune expérience dans l'enseignement des langues aux adultes, la Commission du service civil a eu la sagesse de recourir à une méthode faisant autorité, et qu'elle pouvait utiliser immédiatement. Cependant, des difficultés se sont produites quand il s'est agi, par exemple, de fixer l'ordre d'apprentissage des quatre aptitudes, « car ce n'est pas là un problème strictement linguistique, puisqu'il faut toujours se représenter le genre et les conditions de l'enseignement des langues. Seules les personnes qui ont une expérience pédagogique appropriée peuvent mener à bien cette tâche¹ ». Dans les écoles de langues de la Commission de la fonction publique, « l'expérience pédagogique appropriée » était celle de l'enseignement à des adultes possédant une assez bonne instruction. Au contraire, la méthode VIF a été conçue à l'origine pour l'enseignement du français à des personnes moins instruites, travaillant en milieu francophone ; de fait, indépendamment du contenu du cours, elle semble s'adresser plutôt aux enfants qu'aux adultes.

516. La méthode VIF était probablement celle qui convenait le mieux aux premiers cours de langues, répondant au besoin immédiat d'un enseignement collectif. Mais en l'adoptant, les autorités éludaient le problème des fins du bilinguisme. Tel est d'ailleurs le sujet d'une publication de l'Unesco, dont la parution est prévue pour 1969, et où deux auteurs au moins soutiennent que le bilinguisme ne prend un véritable sens que dans un cadre particulier :

Il est peu probable que l'on puisse mesurer le bilinguisme *en soi* sans tenir compte du cadre social où les deux langues sont employées. À mon avis, la seule façon pratique d'envisager ce problème complexe est d'analyser le bilinguisme, à la lumière de certaines exigences sociales et professionnelles d'ordre utilitaire dans une société donnée. Là encore, il faut se demander : « Pourquoi le bilinguisme ? » Le but et la fonction sont les principaux facteurs².

Pour quelle raison tel gouvernement ou tel groupe de personnes militent-ils en faveur du bilinguisme ? Pour quelle raison telle personne souhaite-t-elle améliorer sa connaissance de l'autre langue ou au contraire est-elle indifférente à la manière dont elle parle les deux langues ? Être bilingue, d'accord, mais à quelle fin³ ?

(d) Résumé

517. Tant que les changements proposés dans notre livre sur l'éducation n'auront pas été apportés aux systèmes scolaires du Canada, les

1. W. R. LEE, « Grading », dans *English Language Teaching*, 1964, n° 18, p. 88. Le texte anglais de la citation se trouve à l'appendice VIII.

2. Commentaires de E. G. MALHERBE sur la communication de R. M. JONES, « How and When Do Persons Become Bilingual ? » lors d'un colloque international sur la description et la mesure du bilinguisme. Le texte anglais de la citation se trouve à l'appendice VIII.

3. Commentaires de A. TABOURET-KELLER sur la communication de J. MACNAMARA, « How Can One Measure the Extent of a Person's Bilingual Proficiency ? » Le texte anglais de la citation se trouve à l'appendice VIII.

cours de langues de l'administration fédérale constitueront non seulement la principale, mais la seule garantie d'une certaine connaissance du français chez un nombre suffisant de fonctionnaires anglophones. L'enseignement des langues doit être considéré comme une obligation importante et permanente du gouvernement fédéral. Mais nous répétons qu'il ne sera pas nécessaire que tous les fonctionnaires soient bilingues si l'emploi des deux langues est rationnellement organisé.

518. Nous savons les pressions politiques exercées en faveur d'une mise en œuvre rapide des cours, la réaction enthousiaste de milliers d'élèves éventuels, et les difficultés techniques à vaincre pour organiser des cours s'adressant à de tels effectifs sans perturber le fonctionnement des services. Nous savons surtout que cet enseignement était censé rendre bilingues la majorité des fonctionnaires fédéraux, objectif chimérique et d'ailleurs superflu.

519. Le système d'enseignement des langues a été mis en place selon les meilleurs principes d'alors ; mais, bien que des changements essentiels puissent intervenir avant la publication du présent livre de notre rapport, il n'en relève pas moins de notre mandat d'examiner la philosophie du système aussi bien que sa réalisation. Les lacunes que nous avons soulignées sont toutes directement liées à l'orientation première d'un système qui devrait tirer le meilleur parti possible des traits à la fois communs et particuliers des étudiants qui suivraient les cours de langue de la fonction publique. Il y aurait lieu de procéder à une étude critique rigoureuse de l'enseignement des langues, eu égard aux résultats obtenus et à leur utilité relativement aux objectifs que l'administration s'est fixés en matière de langues.

520. Jusqu'à présent, notre critique a été surtout négative, mais positive aussi dans une certaine mesure, puisque nous avons souligné qu'il importe d'élaborer des cours qui tiennent compte de la motivation des élèves et surtout de l'exploitation éventuelle des connaissances qu'ils auront acquises. La question de l'adaptation des méthodes aux exigences pratiques de l'administration reste entière.

521. Si les cours de français ne sont pas le seul moyen utilisé pour faire de l'administration fédérale un organisme bilingue, ou pourra rendre plus profitable le temps consacré aux cours en adaptant ceux-ci au milieu de travail des fonctionnaires et en limitant les objectifs à une connaissance passive de l'autre langue, à des fins professionnelles. À défaut d'une réforme des structures de l'administration, l'enseignement se soldera par une perte de temps, d'énergie et d'argent. L'étude d'une deuxième langue est toujours une source d'enrichissement, mais ce n'est pas là une raison suffisante. Les cours doivent également bénéficier à l'administration et, à ce titre, s'intégrer au régime des deux langues de travail.

F. Conclusion générale

La théorie et
la pratique

522. Dans le présent chapitre, nous avons mis en parallèle, d'une part, la politique de l'emploi des langues dans l'administration, et d'autre part, la pratique effective — officielle et non officielle — ainsi que les forces qui tendent à modifier cette pratique. Notre première conclusion générale est qu'aucune politique d'ensemble n'avait été annoncée avant avril 1966, et qu'aucun principe de mise en œuvre méthodique n'a encore été élaboré. En revanche, l'usage s'est établi, dans la fonction publique, de répondre aux lettres en anglais ou en français selon la langue de leur expéditeur. En ce qui concerne les autres emplois de la langue de communication avec le public, dans les publications par exemple et les rapports directs, chacun des ministères et des organes locaux de l'administration a ses propres usages, lesquels varient grandement. Les particuliers sont donc bien servis dans certains cas et dans certaines régions, et mal dans d'autres ; les francophones résidant hors du Québec sont particulièrement désavantagés sous ce rapport. En matière de langue de travail, on n'a jamais tenté de mettre en œuvre une véritable politique ; de fait, presque toutes les traditions linguistiques et les coutumes de l'administration fédérale poussent le fonctionnaire francophone à s'assimiler au milieu de langue anglaise.

523. La situation actuelle accuse les défauts attribuables aux influences qui l'ont marquée. Les principes directeurs quant à l'emploi des langues ont surtout été appliqués pour répondre à des crises politiques et non du fait d'une orientation raisonnée, ce qui explique le caractère fortuit et limité des résultats obtenus. Même les remèdes proposés tendent à perpétuer les vices anciens. Ainsi, pour la première fois en 1967, le Règlement sur l'emploi dans la fonction publique estimait souhaitable la connaissance des deux langues pour les fonctionnaires dans la région de la capitale fédérale, mais maintenait le principe ancien selon lequel le bilinguisme n'est « indispensable » que dans certains cas nommément désignés. Dans son discours du 6 avril 1966, M. Pearson a formulé les objectifs généraux à poursuivre en matière de langue de travail et de langue de communication avec le public, objectifs qui n'avaient jamais été définis. Cependant, rien n'a été prévu pour faire entrer les nouveaux rouages, dont les écoles de langues, dans un programme global de bilinguisme touchant les structures mêmes de l'administration. Dans les projets énoncés, on exceptait certains des éléments les plus importants de la fonction publique, c'est-à-dire les fonctionnaires des échelons intermédiaire et supérieur ayant une formation technique ou spécialisée. D'une certaine façon, c'était explicable à cette époque, aucun service n'étant chargé, par exemple, de l'organi-

sation du travail scientifique en français.

524. Les usages relatifs à l'emploi des langues reflètent une absence de politique générale. Le fonctionnaire francophone ne peut compter sur une structure intégrée à l'échelle du pays, sur des principes et des mécanismes valables pour tous les ministères. La tradition d'une administration fédérale anglophone tend à se perpétuer. Cette fâcheuse situation entraîne une mauvaise utilisation des organismes linguistiques actuels, dont le Bureau des traductions, et d'autres ressources linguistiques qui pourraient servir à édifier une fonction publique bilingue.

L'emploi des langues

525. Des changements doivent se produire sur deux plans : nous avons besoin d'un principe directeur guidant la mise en place du bilinguisme institutionnel dans la fonction publique ; mais il nous faut aussi un organisme central de contrôle. De plus, chaque département de l'administration devra mettre de l'ordre dans ses services en ce qui concerne l'emploi des langues. Ces deux éléments de la structure administrative pourraient et devraient s'étayer mutuellement.

526. Le principe d'égalité défini dans l'Introduction générale de notre rapport constitue l'assise de la politique que nous envisageons pour l'administration fédérale. À partir de ce principe, et de l'objectif du bilinguisme pour l'administration, deux objectifs particuliers peuvent être déduits. Premièrement, le public doit pouvoir traiter avec les autorités dans l'une ou l'autre des deux langues officielles, partout au Canada. On pourrait atteindre ce but par une expansion du bilinguisme dans certains organes locaux, hors du Québec, — par exemple, à Cornwall et à Saint-Boniface. Deuxièmement, il sera mis fin à la discrimination linguistique et culturelle dans la fonction publique par une réorganisation garantissant l'emploi du français au travail. Pour la première fois, les droits linguistiques des fonctionnaires et des particuliers seront protégés par l'administration. Mais c'est également une tâche énorme, puisqu'elle suppose une modification de la structure, du caractère intangible et des traditions de l'ensemble de l'administration. Cependant, si on la ramène à des politiques spécifiques et à des mécanismes d'application, la tâche semble beaucoup moins lourde et les résultats moins lointains.

Le principe d'égalité

527. Nos recommandations touchant la fonction publique sont groupées dans le chapitre x. La plupart se justifient sur le simple plan de l'efficacité, mais, à ce motif, il convient d'ajouter le droit pour chacun de travailler dans l'une des deux langues officielles du Canada. Du point de vue administratif, il faut surtout élargir l'éventail des situations où le français puisse devenir langue de travail, particulièrement aux échelons moyen et supérieur, en assurant véritablement aux fonctionnaires francophones la possibilité de travailler dans leur langue et de

Exposé de principes

contribuer de leur culture aux travaux en cours. Il s'agit évidemment d'une réorganisation fondamentale qui exigera bien davantage que le simple fait d'établir une liste de critères pour la sélection des candidats aux cours de langues.

528. Le bilinguisme des institutions est tout aussi indispensable que celui des individus, car il ne s'agit pas seulement d'augmenter le nombre des fonctionnaires bilingues, mais de permettre aux francophones d'être présents, comme tels, à tous les paliers de l'administration et d'y donner toute leur mesure.

529. Nous traiterons dans le présent chapitre des méthodes de recrutement du gouvernement fédéral et des résultats qu'il obtient en ce domaine sur le marché du travail, où il est en concurrence avec les autres employeurs. Nous nous attacherons particulièrement à l'analyse de deux programmes de recrutement conçus pour attirer et pour former les hommes clés sur lesquels la fonction publique devra compter ultérieurement. Les principes et les usages observés en matière de recrutement évoluent sans cesse ; nous avons tenu compte de tous les changements survenus jusqu'à la fin de 1967.

530. Nous disposons de deux types de données : des statistiques sur les faits bruts concernant les universités et la fonction publique ; des statistiques sur les attitudes et sur les opinions exprimées par les étudiants francophones du premier cycle, les candidats à la fonction publique et le personnel universitaire. Cette seconde série de données permet de prévoir comment la participation évoluera ; elle mesure le succès des efforts de la fonction publique pour attirer de jeunes diplômés de talent. Il est nécessaire à la fonction publique de connaître ces opinions pour apprécier son système de recrutement et le mettre sans cesse à jour.

Statistiques

A. Les langues et le recrutement

531. Revenant à la règle de 1882, la Loi sur le service civil de 1961¹ stipulait : « L'examen, l'épreuve ou l'entrevue que prévoit le présent article doivent se faire en français ou en anglais, ou dans les

1. Loi sur le service civil, S. C. 1961, 9-10 Éliz. II, chap. 57.

deux langues, au choix du candidat » (art. 38). Elle énonçait que la préoccupation linguistique en matière de personnel consistait à « permettre au ministère ou au bureau local d'exercer ses fonctions de façon convenable et de fournir au public un service efficace » (art. 47). La loi ne contenait aucune disposition relative à l'emploi du français, comme langue de travail.

**Préférence aux
candidats bilingues**

532. Un certain nombre de députés furent d'avis que, pour attirer plus de francophones et d'anglophones bilingues, il ne suffisait pas de reconnaître aux candidats le droit à l'interview et à l'examen dans la langue de leur choix. Alexis Caron, pour sa part, insista sur la nécessité d'insérer dans la loi le principe d'une préférence pour les candidats bilingues¹. En avril 1962, la Commission du service civil devait consacrer une circulaire à la question des connaissances requises en matière de langue. Elle instituait peu après un Bureau des langues. Enfin, en mars 1967, en vertu de la Loi sur l'emploi dans la fonction publique, la Commission adoptait un règlement accordant la priorité aux candidats bilingues pour les postes à pourvoir dans la région de la capitale fédérale². L'accent était toujours mis sur la langue de communication avec les publics anglophone et francophone, sans beaucoup d'égard pour le droit des francophones à travailler en français.

**Langue de
communication
avec le public**

533. Le concept de langue de communication avec le public a commencé à se dessiner dans l'administration après qu'on eut retiré aux ministères, par la loi de 1918, le pouvoir d'engager leur personnel et de définir leurs normes en la matière. Ce pouvoir fut alors attribué à la Commission du service civil. Rompant avec le système de recrutement par « patronage », cette mesure était le fruit d'un effort d'organisation rationnelle et de centralisation au sein de la fonction publique. Mais la place des francophones dans les centres de décision de la fonction publique — assurée en partie jusque-là par le « patronage » — n'entrait pas en ligne de compte ; elle n'était pas assurée, non plus, par le principe voulant que des services soient dispensés aux francophones en leur propre langue.

534. La publication du rapport Glassco fut suivie d'une décentralisation des pouvoirs dans le domaine du personnel. Mais en matière de langue, cette décentralisation n'a pas eu pour effet de réduire l'autorité de la Commission du service civil (ni plus tard celle de la Commission de la fonction publique). Il appartenait toujours à celle-ci de déterminer et de modifier les exigences en matière de langue relatives aux divers postes ainsi que la politique linguistique dans les programmes de recrutement. La Commission de la fonction publique a d'ailleurs multiplié ses efforts au cours des dernières années pour

1. Chambre des Communes, *Débats*, 1960-1961, 4^e session, vol. VIII, p. 8894.

2. Voir les §§ 353-354.

accélérer la mise en place d'une fonction publique bilingue. Elle a institué un Bureau des langues chargé tout particulièrement de cette question, elle s'est employée sans relâche à hausser chez son personnel le niveau de connaissance des deux langues, et elle a recruté plus de francophones.

B. L'offre et la demande

535. Les débouchés offerts aux diplômés des universités canadiennes n'ont encore fait l'objet d'aucune étude vraiment approfondie. Nous n'avons pu rassembler qu'un certain nombre de données fragmentaires, de provenances fort diverses, dont les publications du Conseil économique du Canada, le rapport de la Commission royale d'enquête sur l'enseignement dans la province de Québec (commission Parent), une étude de l'Association des universités et collèges du Canada¹, et une série de documents inédits émanant de la Commission du service civil, du Bureau fédéral de la statistique, du ministère du Travail et du secrétariat d'État.

Le marché
du travail

536. Dans l'ensemble, ces données se rapportent aux diplômés plutôt qu'aux postes à remplir. La seule étude sur la « demande », soit une analyse des projections établies par un petit nombre d'entreprises représentant divers types d'industries, excluait la fonction publique fédérale².

537. Une analyse de cette nature consacrée à l'ensemble du marché du travail est indispensable pour apprécier comment la fonction publique se mesure à la concurrence dans le recrutement des nouveaux diplômés. Les recherches déjà effectuées comportent, à notre connaissance, peu d'indications précises sur l'offre et la demande, et nous avons dû nous en tenir à des constatations générales. Cependant, il y a lieu de craindre une aggravation de la pénurie actuelle dans la fonction publique et dans l'industrie privée. Les scientifiques et les autres spécialistes, les administrateurs, les techniciens et les travailleurs qualifiés demeureront les plus recherchés.

538. Dans le recrutement du personnel de formation universitaire, la fonction publique fait surtout appel à deux sources. L'une comprend les diplômés au service d'autres employeurs et les diplômés d'univer-

Recrutement

1. WOLFGANG M. ILLING et ZOLTAN E. ZSIGMOND, *Inscriptions aux écoles et aux universités, 1951-1952 à 1975-1976*, étude n° 20 du Conseil économique du Canada, Ottawa, Imprimeur de la Reine, 1967 ; *Rapport de la Commission royale d'enquête sur l'enseignement dans la province de Québec*, vol. 2 ; *Le financement de l'enseignement supérieur au Canada*, Rapport d'une commission d'enquête à l'Association des universités et collèges du Canada, Toronto et Québec, University of Toronto Press et Presses de l'université Laval, 1965, chap. xx.

2. B. A. KEYS et H. H. WRIGHT, *La planification de la main-d'œuvre dans l'industrie, étude de cas*, étude n° 18 du Conseil économique du Canada, Ottawa, Imprimeur de la Reine, 1966.

TABLEAU 42 Spécialisation des diplômés selon la langue des universités

Répartition en pourcentage, selon la spécialisation, des grades et autres diplômes décernés de 1962 à 1965 par les universités canadiennes classées selon la langue

Langue de l'université	Nombre	Spécialisation					Total
		Arts ¹	Sciences sociales	Sciences ²	Commerce	Autres	
Baccalauréats							
Anglais	59 046	55,4	5,2	32,5	5,1	1,8	100
Français ³	13 721	64,2	3,5	25,4	5,9	1,0	100
Français ⁴	22 779	78,5	2,1	15,3	3,5	0,6	100
Bilingue	3 176	67,6	8,3	14,5	8,6	1,0	100
Tous les baccalauréats ³	75 943	57,5	5,0	30,5	5,4	1,6	100
Tous les baccalauréats ⁴	85 001	62,0	4,5	27,3	4,8	1,4	100
Maîtrises et licences							
Anglais	7 173	32,0	18,3	41,6	7,7	0,4	100
Français	3 938	49,1	19,5	11,1	20,3	0,0	100
Bilingue	539	57,5	32,3	10,2	0,0	0,0	100
Toutes les maîtrises et licences	11 650	39,0	19,4	29,8	11,6	0,2	100
Doctorats							
Anglais	1 207	10,9	8,0	80,8	0,1	0,2	100
Français	140	49,3	7,1	43,6	0,0	0,0	100
Bilingue	133	36,8	33,1	30,1	0,0	0,0	100
Tous les doctorats	1 480	16,9	10,1	72,7	0,1	0,2	100

Anglais	67 426	52,1	6,6	34,4	5,3	1,6	100
Français ³	17 999	60,8	7,1	22,4	9,0	0,7	100
Français ⁴	26 857	74,0	4,7	14,8	6,0	0,5	100
Bilingue	3 848	65,1	12,5	14,4	7,1	0,9	100
Tous les grades universitaires ³	89 273	54,4	7,0	31,1	6,1	1,4	100
Tous les grades universitaires ⁴	98 131	58,6	6,3	28,2	5,6	1,3	100
<hr/>							
Autres diplômes	9 484	28,4	17,2	44,0	9,3	1,1	100
Français	11 029	31,8	4,2	53,8	5,8	4,4	100
Bilingue	475	0,2	32,9	38,1	28,8	0,0	100
Tous les autres diplômés	20 988	29,5	10,7	49,1	7,9	2,8	100
<hr/>							
Anglais	76 910	42,2	7,9	35,6	5,8	1,5	100
Français ³	28 828	49,7	6,0	34,4	7,8	2,1	100
Français ⁴	37 886	61,7	4,6	26,2	5,9	1,6	100
Bilingue	4 323	58,0	14,8	17,0	9,5	0,7	100
Tous les grades et autres diplômés ³	110 061	49,7	7,7	34,5	6,5	1,6	100
Tous les grades et autres diplômés ⁴	119 119	53,5	7,1	31,9	6,0	1,5	100

Source : HERBERT TAYLOR, « The Output of Canadian Universities and Colleges, 1962-1965 ».

1. Comprend, en plus des diplômés des facultés des arts, ceux de lettres, de pédagogie, de philosophie, etc.
2. Comprend, entre autres, la biologie, la physique, la chimie, les sciences appliquées et les mathématiques.
3. Exclut les baccalauréats ès arts.
4. Comprend les baccalauréats ès arts.

sités étrangères. L'autre, beaucoup plus considérable, est celle des diplômés des universités canadiennes. Nous avons divisé celles-ci en trois groupes : universités anglophones, francophones et bilingues. Mais cette répartition ne doit pas être considérée comme très rigoureuse, puisque dans les universités bilingues, l'enseignement des sciences se rattache ordinairement à la section anglaise.

Pénurie de francophones

539. L'examen des tendances actuelles ne laisse guère prévoir la possibilité de remédier rapidement, dans la fonction publique, à la rareté des spécialistes et autres personnes de haute formation chez les francophones. Ils sont si recherchés que le recrutement en est rendu difficile parmi les francophones déjà au service d'autres employeurs. L'immigration accroît sensiblement le nombre des fonctionnaires anglophones, mais du côté francophone, son apport n'a jamais été comparable. Sans doute le gouvernement s'efforce-t-il depuis quelque temps de recruter plus de sujets compétents en France. Mais autant que nous puissions prévoir, l'administration fédérale trouvera surtout dans les universités canadiennes de langue française les diplômés francophones dont elle a besoin. Certes, des francophones fréquentent les universités de langue anglaise, mais leur nombre n'est pas assez élevé pour modifier sensiblement la situation d'ensemble.

Valeur comparée des diplômes

540. Nous n'avons pas fait d'étude de la valeur comparée des diplômes décernés par les établissements d'enseignement anglophones et francophones, pour déterminer, par exemple, si le baccalauréat ès arts sanctionnant les études classiques au Québec est l'équivalent du *pass Bachelor of Arts*, ou du *honours Bachelor of Arts* des établissements de langue anglaise. La Commission de la fonction publique ne considère pas le baccalauréat ès arts comme équivalent des premiers grades universitaires (*B. A.*, *B. Sc.*, etc.) décernés par les universités anglophones et les universités bilingues. Dans le monde du travail nord-américain, où le *B. A.* est la première distinction universitaire, les francophones titulaires du baccalauréat ès arts sont exposés à subir un préjudice. Nous ne nous prononçons pas sur le caractère juste ou injuste de cette situation. Quoi qu'il en soit, l'accès des francophones au monde du travail se trouve restreint par le jugement porté sur le système d'enseignement de langue française.

Grades et autres diplômes

541. Les établissements canadiens d'enseignement supérieur ont décerné 119 119 grades universitaires et autres diplômes, y compris les baccalauréats ès arts, de 1962 à 1965 (tableau n° 42). À cause des différences entre les systèmes d'enseignement francophone et anglophone, il n'est pas toujours possible de comparer les divers types de diplômes. On peut au moins constater que c'est pour les doctorats que l'écart est le plus marqué entre les deux groupes linguistiques, les établissements de langue anglaise l'emportant de façon décisive.

542. Du même tableau se dégagent les orientations des universités de chaque groupe. Notre étude a porté sur trois années universitaires et nous a permis de constater que les établissements anglophones d'enseignement supérieur étaient plus forts en sciences que ceux de langue française, la place réservée à ces matières augmentant d'ailleurs avec le niveau des cours. Le peu de place accordée aux sciences par les établissements de langue française s'observe jusqu'au doctorat. Toutefois, il y avait une certaine spécialisation en commerce et en sciences sociales. Les deux universités bilingues, l'Université d'Ottawa et l'université Laurentienne, suivent de plus ou moins près le modèle des établissements francophones.

Spécialisation

543. Aussi les universités de langue française accusent-elles une plus faible proportion de diplômés en sciences que dans les autres disciplines (tableau n° 43). Elles ne décernent que 15 % des baccalauréats et 6 % des doctorats en sciences. Pour l'ensemble des spécialisations, les pourcentages sont respectivement 18 et 9. Les universités de langue française octroient 39 % des grades supérieurs (maîtrise, licence et doctorat) en lettres et en sciences sociales, contre 31 % dans toutes les disciplines. Un employeur désireux d'engager un scientifique de langue française aura donc à faire face à une forte concurrence de la part des autres employeurs. Au contraire, si la question de la langue n'entre pas en ligne de compte, il trouvera assez facilement dans les universités de langue anglaise le personnel dont il a besoin.

544. Étant donné la période qui a fait l'objet de notre enquête, nous n'avons pu tenir compte pleinement de la modernisation du système d'enseignement québécois, entreprise après 1960 et accélérée par la publication du rapport de la commission Parent. Il y a lieu de croire que les étudiants francophones auront, dans un proche avenir, considérablement plus de chances de se spécialiser en sciences et, une fois en possession de leur diplôme, de trouver dans l'industrie le travail qui leur convienne. Mais les réformes sur lesquelles l'accord est déjà fait au Québec sont d'une telle ampleur que la transformation du système d'enseignement exigera des années.

Réformes récentes

C. Les diplômés de l'enseignement universitaire et la fonction publique

545. À l'époque de notre enquête, la fonction publique s'appuyait sur deux programmes pour recruter le personnel de formation universitaire dont elle avait besoin ; l'un s'adressait aux stagiaires en administration et aux agents du service extérieur (programme SA-ASE), l'autre aux scientifiques et aux techniciens (programme ST). Le premier était accessible à tous les diplômés de l'enseignement supérieur, le second,

Deux voies de recrutement

TABEAU 43 Langue des universités selon la spécialisation des diplômés
Répartition en pourcentage, selon la langue des universités, des grades et autres diplômes décernés de 1962 à 1965 et classés d'après la spécialisation

Langue de l'université	Spécialisation							
	Toutes les spécialisations ¹	Toutes les spécialisations ²	Arts ¹	Arts ²	Sciences sociales	Sciences ³	Commerce	Autres
Baccalauréats								
Anglais	77,8	69,4	74,9	62,0	80,4	82,9	73,7	86,4
Français	18,1	26,8	20,2	33,9	12,6	15,1	19,6	11,0
Bilingue	4,1	3,8	4,9	4,1	7,0	2,0	6,7	2,6
Total	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
Nombre	75 943	85 001	43 664	52 722	3 792	23 163	4 107	1 217
Maitrises et licences								
Anglais	61,6		50,6		58,3	85,9	40,7	100,0
Français	33,8		42,6		34,0	12,5	59,3	0,0
Bilingue	4,6		6,8		7,7	1,6	0,0	0,0
Total	100,0		100,0		100,0	100,0	100,0	100,0
Nombre	11 650		4 542		2 257	3 477	1 349	25
Doctorats								
Anglais	81,6		52,8		64,0	90,6	100,0	100,0
Français	9,4		27,6		6,7	5,7	0,0	0,0
Bilingue	9,0		19,6		29,3	3,7	0,0	0,0
Total	100,0		100,0		100,0	100,0	100,0	100,0
Nombre	1 480		250		150	1 076	1	3

Total des grades universitaires	Anglais	75,7	68,7	72,5	61,1	72,0	83,6	65,6	86,7
	Français	20,0	27,4	22,3	34,6	20,3	14,4	29,4	10,8
	Bilingue	4,3	3,9	5,2	4,3	7,7	2,0	5,0	2,5
Total des grades	Total	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
	Nombre	89 073	98 131	48 456	57 514	6 199	27 716	5 457	1 245
Autres diplômes	Anglais	45,2		43,5		72,3	40,6	53,0	17,8
	Français	52,5		56,5		20,7	57,7	38,7	82,2
	Bilingue	2,3		0,0		7,0	1,7	8,3	0,0
Total des grades	Total	100,0		100,0		100,0	100,0	100,0	100,0
	Nombre	20 988		6 201		2 250	10 294	1 660	583
Total des grades et autres diplômes	Anglais	69,9	64,6	69,2	59,3	72,1	72,0	62,6	64,7
	Français	26,2	31,8	26,2	36,7	20,4	26,1	31,6	33,5
	Bilingue	3,9	3,6	4,6	4,0	7,5	1,9	5,8	1,8
Total des grades et autres diplômes	Total	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
	Nombre	110 061	119 119	54 657	63 715	8 449	38 010	7 117	1 828

Source : TAYLOR, « Output of Canadian Universities ».

1. Comprend, en plus des diplômes des facultés des arts, ceux des lettres, de pédagogie, de philosophie, etc., mais les baccalauréats ès arts des universités francophones sont exclus.
2. Comprend les baccalauréats ès arts.
3. Comprend, entre autres, la biologie, la physique, la chimie, les sciences appliquées et les mathématiques.

aux seuls diplômés en biologie, physique, chimie, génie, ou disciplines connexes. Aux tableaux n^{os} 44 et 45, nous rapprochons, pour les années 1962 à 1965, les chiffres des postulants à chacun des programmes, et ceux des diplômés admissibles.

TABLEAU 44 Candidats au programme SA-ASE

Répartition en pourcentage, selon la langue de l'université, de tous les diplômés et des candidats au programme de recrutement des stagiaires en administration et des agents du service extérieur, de 1962 à 1965

	Nombre	Langue de l'université			
		Anglais	Français	Bilingue	Total
Tous les diplômés ¹	89 073	75,7	20,0	4,3	100
Candidats au programme SA-ASE	4 990	82,5	11,1	6,4	100
Pourcentage des candidats par rapport aux diplômés	5,6	6,1	3,3	8,3	

Source : TAYLOR, « Output of Canadian Universities ».

1. À l'exclusion des détenteurs du baccalauréat ès arts, lequel n'est pas assimilé à un grade universitaire par la Commission de la fonction publique.

TABLEAU 45 Candidats au programme ST

Répartition en pourcentage, selon la langue de l'université, des diplômés en sciences et des candidats au programme scientifique et technique, de 1962 à 1965

	Nombre	Langue de l'université			
		Anglais	Français	Bilingue	Total
Diplômés en sciences	27 716	83,6	14,4	2,0	100
Candidats au programme ST	2 609	84,2	14,5	1,3	100
Pourcentage des candidats par rapport aux diplômés	9,4	9,5	9,5	5,6	

Source : TAYLOR, « Output of Canadian Universities ».

546. Peu de diplômés de langue française ont posé leur candidature au programme SA-ASE ; leur proportion était inférieure de moitié à celle des anglophones. Les pourcentages les plus élevés ont été atteints

par les universités bilingues, mais ils tiennent pour une part à la prédominance de l'Université d'Ottawa parmi elles. Comme l'université Carleton, dans la même ville, elle voit une assez forte proportion de ses diplômés entrer dans la fonction publique. Les succès de recrutement de l'administration fédérale peuvent, en l'occurrence, être rattachés à la localisation de l'université.

547. En revanche, les pourcentages des candidatures au programme ST sont à peu près les mêmes pour les diplômés en sciences des universités anglophones et des universités francophones. Ils dépassent, dans les deux cas, les plus fortes proportions atteintes par les candidatures au programme SA-ASE.

548. De ce qui précède, il découlerait que les jeunes scientifiques francophones et anglophones entretiennent les mêmes attitudes, du point de vue professionnel, à l'égard de l'administration fédérale, laquelle suscite l'intérêt d'un diplômé sur dix. Les scientifiques mis à part, les diplômés des établissements de langue française montrent en général beaucoup moins d'intérêt pour la fonction publique. Un diplômé francophone sur 30, contre 2 sur 30 chez les anglophones, y songe sérieusement pour un premier emploi.

Remarques

D. Attitudes des milieux universitaires

549. Les chiffres fournis plus haut expriment des attitudes générales. Ils ne nous permettent pas de comparer le degré d'intérêt que suscitent respectivement la fonction publique et l'entreprise privée, mais ils attestent que c'est chez les diplômés en sciences que l'administration fédérale exerce le plus d'attrait¹. Recherchant un échantillon direct de l'opinion, nous avons effectué dans quelques universités des sondages auprès d'étudiants francophones de la dernière année du premier cycle, des candidats aux programmes SA-ASE et ST, du corps enseignant et des agents de placement.

550. Notre enquête auprès d'étudiants francophones terminant le premier cycle a consisté en entrevues de groupes dans diverses facultés des universités Laval et McGill, et de l'Université de Montréal². De façon générale, on considère que le monde du travail est largement sous l'emprise des « Anglo-Saxons ». Les étudiants estiment que les anglophones accèdent plus facilement à une forme d'enseignement supérieur qui perpétue leur prédominance dans le monde des affaires;

Point de vue
des étudiants
francophones

1. Voir aussi la communication de JOHN J. CARSON, « Competition for Quality », présentée le 12 juin 1967 à la conférence annuelle de la University Career Planning Association, à l'université Carleton.

2. Voir l'étude effectuée pour la Commission par ANDRÉ THIBAUT, « L'élite universitaire canadienne-française et la fonction publique fédérale ».

qu'ils détiennent le monopole des postes de commande, qu'ils disposent de plus de fonds pour la recherche, enfin que les rares francophones qui occupent des postes importants dans les entreprises canadiennes-anglaises n'y sont que pour la façade. Ces étudiants croient au sous-développement relatif du secteur français de l'économie, et se plaignent d'être tenus à l'écart du monde anglophone du travail.

Attitudes devant
les carrières de
la fonction
publique fédérale

551. Certains ont exprimé des vues un peu plus optimistes, mais celles-ci ne compensent pas le manque de confiance que la plupart ont témoigné, en tant que francophones, au sujet de leur avenir professionnel. La perspective d'une carrière dans la fonction publique ne suscite guère d'intérêt. Les étudiants en ont rarement fait mention d'eux-mêmes. Sollicitant les avis sur la question, on a constaté que bien peu envisageaient favorablement cette éventualité, et encore y mettaient-ils certaines réserves.

552. Selon une autre étude¹, même les francophones qui avaient posé leur candidature à un emploi dans la fonction publique manifestaient peu d'enthousiasme. Mais on pourrait en dire autant des étudiants anglophones, puisque le quart seulement des candidats à la fonction publique se sont déclarés désireux de faire carrière dans l'administration fédérale². Dans cette enquête, les candidats anglophones et francophones se différenciaient surtout par les motifs de leur orientation vers la fonction publique. La plupart des anglophones ont fait valoir la nature même du travail, qui constituait un défi à relever, tandis que les francophones ont mentionné les avantages et la sécurité d'un emploi au gouvernement³.

Difficultés de
recrutement

553. Le nombre des recrues francophones dans la fonction publique augmenta dans d'assez fortes proportions en 1966, année qui suivit notre enquête. Cette évolution est imputable à diverses causes, dont la déclaration du gouvernement sur le bilinguisme, les efforts de la fonction publique pour y donner suite, et de moins bonnes perspectives d'emploi au Québec cette année-là. Nos observations, fidèles selon nous au point de vue exprimé à l'époque par les étudiants, illustrent la difficulté extrême que doivent surmonter les agents de recrutement. Celle-ci tient en partie à ce que les étudiants connaissent certains aspects peu attrayants de l'administration fédérale, et en partie à ce qu'ils nourrissent des idées inexactes sur la nature du travail. Quoi qu'il en soit, ce qui nous intéresse d'abord, c'est l'accueil réservé aux agents recruteurs de la fonction publique.

1. Voir l'étude effectuée pour la Commission par ANDRÉ JEANNOTTE et HERBERT TAYLOR, « Survey of Applicants to the 1964-1965 University Programmes of the Civil Service Commission ».

2. Voir le tableau n° A-28, app. III.

3. Voir le tableau n° A-29, app. III.

554. De nombreux étudiants avaient eu recours aux services universitaires de placement pour se renseigner sur les examens de la Commission du service civil : 47 % des candidats francophones, 37 % des candidats anglophones¹. (Il convient de noter que les agents de placement font habituellement partie du personnel universitaire ; au moment de l'enquête, toutefois, ceux que nous avons interrogés dans les universités de langue française étaient employés par le Service national de placement.) Moins de candidats avaient consulté les professeurs à ce sujet : 25 % chez les francophones, 30 % chez les anglophones.

Attitudes du
personnel
universitaire

555. Peu d'étudiants ont été incités par les agents de placement à se diriger vers la fonction publique. Parmi les étudiants interrogés à ce sujet, deux sur trois ont déclaré ne pas y avoir été encouragés ni en avoir été dissuadés. Par ailleurs, 52 % des étudiants francophones et 61 % des anglophones ont été poussés par les professeurs à envisager une situation dans l'administration fédérale ; 11 % et 9 % en ont été fortement détournés.

556. Il est évident que les membres du personnel universitaire ne sauraient conseiller utilement les étudiants sur le choix d'une carrière dans la fonction publique, à moins qu'ils n'entretiennent des relations suivies avec celle-ci. Et pour entretenir ces relations, les moyens les plus efficaces, sinon les plus méthodiques, demeurent les contacts avec les anciens étudiants au service de la fonction publique. Or, nos enquêteurs ont constaté² que l'importance de ces contacts accusait de fortes variations et que de façon générale elle était plus considérable dans le cas des universités de langue anglaise. Mais la communication ne doit pas être unilatérale, et même si les universités de langue française ont négligé d'entretenir des rapports avec les services de recrutement de l'administration fédérale, on ne peut dire que ceux-ci aient tout fait pour les informer des débouchés qui s'offraient.

557. Les agents de placement et le personnel administratif des universités anglophones ont entretenu peu de relations, semble-t-il, avec les diplômés entrés dans la fonction publique, mais la moitié des professeurs nous ont assurés qu'ils étaient tenus au courant des emplois à pourvoir. Nous avons noté que les liens avec les représentants de la fonction publique étaient plus étroits et plus fructueux chez les professeurs de sciences que chez les professeurs de sciences sociales, ce qui tient sans doute aux relations professionnelles que les scientifiques de la fonction publique entretiennent avec leurs collègues des universités en divers domaines. Le recrutement des diplômés en sciences ne

Rapports du corps
enseignant avec la
fonction publique

1. JEANNOTTE et TAYLOR, « Survey of Applicants ».

2. Voir l'étude effectuée pour la Commission par MIRIAM MOSCOVITCH et HILLEL STEINER, « Attitudes and Influence of University Personnel on Civil Service Recruiting ».

se fait pas de la même façon que celui des autres diplômés ; les agents recruteurs vont souvent interviewer les jeunes scientifiques dans leurs laboratoires, procédé évidemment impraticable auprès des autres candidats.

558. Les professeurs des universités de langue française ne semblent exploiter aucun réseau important d'anciens étudiants, ni avoir de liens étroits avec des collègues entrés à la fonction publique. Sur 76 professeurs interrogés, seul un professeur de sciences sociales nous a déclaré tenir de ses anciens élèves des indications relatives aux possibilités d'emploi. Cette absence de renseignements provient de ce que ces anciens élèves ne détiennent pas de postes qui leur permettent d'être au courant des débouchés ouverts aux nouveaux diplômés, et qu'ils ne font aucun effort pour attirer d'autres étudiants.

559. Du côté francophone, même les professeurs de sciences n'avaient pas de rapports aussi fréquents avec l'administration fédérale que leurs intérêts professionnels eussent incité à croire. L'un d'entre eux a même déclaré : « On n'a pas de contact de ce genre ; on ne fait pas partie du système de recrutement d'Ottawa ; on se sent en dehors de ce système. » De l'avis d'un autre professeur, de tels échanges ne se produisaient que si des amis anglophones appartenant à la fonction publique faisaient circuler la nouvelle d'une vacance pour un candidat bilingue compétent.

560. Notre enquête a fait ressortir les divergences les plus marquées entre l'Université de Toronto et l'Université de Montréal quant aux liens avec l'administration. En effet, la première maintient avec la fonction publique des rapports étroits, et la seconde, à peine quelques liens. L'université McGill, bien qu'établie au Québec, ne diffère guère à cet égard des autres universités de langue anglaise. La nature des rapports entre les professeurs et la fonction publique semble dépendre, d'une part, de l'attitude des premiers à l'endroit du gouvernement fédéral, et, d'autre part, du caractère culturel et linguistique de la fonction publique. Les professeurs anglophones estiment, pour la plupart, que la nouvelle politique de bilinguisme et de biculturalisme risque de réduire les possibilités de carrière de leurs étudiants. Parmi eux, les professeurs de sciences minimisent toutefois l'effet de cette politique. De leur côté, les agents de placement anglophones considèrent volontiers le bilinguisme comme une condition d'emploi désormais essentielle.

Opinions
du personnel
universitaire
francophone sur
les carrières de la
fonction publique

561. Les agents francophones des services de placement estiment que l'administration fédérale offre d'intéressantes possibilités de carrière, mais présente de nombreux inconvénients : selon eux, le fait de travailler en anglais et de vivre à Ottawa n'a rien d'attrayant pour un francophone ; au Québec, le secteur public et le secteur privé

offrent des avantages comparables à ceux d'une carrière à Ottawa ; le principal atout de l'administration fédérale réside dans la sécurité s'attachant à l'emploi. Pourtant la plupart n'envisagent qu'avec scepticisme l'éventualité d'un redressement radical de la situation linguistique.

562. Les scientifiques croient à la possibilité d'une carrière intéressante à Ottawa pour un jeune francophone, eu égard notamment à l'excellence de l'équipement, aux traitements alléchants et aux avantages sociaux. Mais nos interlocuteurs n'en oublient pas pour autant les aspects négatifs. L'un d'entre eux résumait ainsi la situation :

Dans le contexte actuel, je ne crois pas qu'un diplômé canadien-français puisse y demeurer : l'atmosphère est trop mauvaise. Il y a des avantages au point de vue pécuniaire et possibilités de recherche, mais le milieu anglo-saxon et la promotion anormale jouent contre le Canadien français.

563. Les professeurs de sciences ont noté que l'impulsion donnée par le gouvernement au bilinguisme et au biculturalisme a apporté un changement d'attitude, mais ils redoutent eux aussi qu'il soit plus apparent que réel. Certes, disent-ils, les postes accessibles aux francophones sont maintenant plus nombreux, mais les promotions parmi eux ne sont pas plus fréquentes qu'auparavant. Ils attribuent cette situation à la tendance « naturelle » chez les responsables anglophones, à penser d'abord aux leurs, le moment venu. Serait également préjudiciable l'habitude chez les francophones de se tenir à l'écart de la communauté scientifique de langue anglaise.

564. Quoi qu'il en soit, déclare l'un d'eux, « le bilinguisme est une réalité tout à fait secondaire qui ne changera pas l'attrait des hommes de sciences face à Ottawa ». Le problème du milieu semble beaucoup plus important : « Qui choisit le fédéral doit s'intégrer au milieu national, au milieu anglais. » Hors du Québec, tout poste comporte des difficultés d'adaptation.

565. La majorité des universitaires francophones ont dépeint la situation dans les mêmes termes, mais leurs conclusions diffèrent néanmoins. Suivant la plupart des professeurs de sciences sociales (et vraisemblablement ce sont là les propos qu'ils auront tenus aux étudiants qui les consultaient), un francophone a de bonnes chances de se tailler une carrière intéressante à Ottawa, en dépit des obstacles traditionnels que ce choix comporte. Par contre, beaucoup de professeurs de sciences et d'agents de placement affirment qu'ils ne conseilleraient pas aux étudiants d'entrer dans la fonction publique fédérale. Leurs raisons se rapportent surtout aux diplômés en sciences, dont l'avancement professionnel pourrait être freiné par un emploi à Ottawa. On ne manque pas de faire observer d'ailleurs que « les besoins locaux du Québec sont beaucoup plus grands », et qu'il « est très facile de placer les étudiants ».

Un scepticisme
général

566. Les professeurs de sciences sociales estiment que c'est Ottawa qui compte, qu'on y trouve l'avantage de se former auprès de fonctionnaires hautement qualifiés, que le jeune diplômé y verra sa carrière facilitée par l'importance qu'on accorde aujourd'hui à la connaissance des deux langues et au recrutement des francophones. Toutefois, ces professeurs, non plus que leurs collègues des sciences ou leurs propres élèves, ne sont convaincus que les changements provoqués par l'agitation politique des dernières années modifieront de façon appréciable le caractère fondamentalement « anglo-saxon » du monde du travail au Canada.

Le caractère
« étranger »
d'Ottawa

567. Ils estiment que la réussite d'un francophone à Ottawa dépend de son aptitude à assimiler le mode de pensée des anglophones. Un jeune fonctionnaire venu du Québec vit à Ottawa comme en « pays étranger », se heurtant à un certain nombre de difficultés, notamment à l'absence de bonnes écoles de langue française pour ses enfants.

568. En résumé, nos enquêtes sur les attitudes des étudiants et du personnel des universités de langue française démontrent que l'administration fédérale n'y suscite aucun enthousiasme. Sans doute font-elles état des considérations qui influencent les candidats anglophones, comme les possibilités d'emploi dans chaque spécialisation, et l'ampleur de l'activité gouvernementale. On mentionne aussi l'importance accordée à la connaissance des deux langues. Mais ces considérations ne sont pas primordiales ; ce qui compte aux yeux des étudiants francophones et de leurs conseillers, ce qui leur apparaît comme la pierre d'achoppement, c'est d'abord « le milieu anglo-saxon ». Le caractère étranger de la région d'Ottawa-Hull leur déplaît profondément ; le nouveau fonctionnaire de langue française se verrait réduit à choisir entre l'assimilation, synonyme de déracinement culturel, et une lutte défensive qui interdit toute forme d'intégration. Face aux structures profondément « anglaises » d'Ottawa et de la fonction publique, peu considèrent comme possible la coexistence des deux cultures dans la capitale.

E. Le recrutement dans les universités

569. Le recrutement met en cause à la fois le ministère qui recherche du personnel, la Commission de la fonction publique et le Conseil du trésor. Bien que certains changements d'orientation, dont celui que comporte la réglementation de 1967 sur le bilinguisme, aient eu des répercussions sur les méthodes, nous avons lieu de croire que le mode de recrutement que nous avons étudié¹ ne subira aucune modification importante dans un avenir rapproché.

1. Voir l'étude effectuée pour la Commission par FRANK LONGSTAFF, « Statistical Analysis of the Applicants and Their Experience with Recruiting ».

570. Nous nous attendions à trouver relativement moins de francophones que d'anglophones parmi les diplômés auxquels s'adressaient les efforts de recrutement. De fait, nous avons constaté qu'en trois ans, l'administration des programmes de recrutement SA-ASE avait inscrit 4 692 candidats anglophones et 733 candidats francophones. L'administration des programmes de recrutement ST avait inscrit 2 384 candidats anglophones contre 354 francophones. Le total des candidats franco-phones ne représente donc qu'un septième de celui des anglophones¹. Au terme des opérations de recrutement, l'écart se trouve encore plus considérable : neuf anglophones engagés contre un francophone. Les graphiques n^{os} 6 et 7 illustrent les formalités du recrutement pour les deux programmes et permettent les constatations suivantes : la majorité des postulants auxquels on a offert un emploi l'ont finalement refusé ; relativement plus d'anglophones que de francophones se sont vu offrir un emploi et l'ont accepté ; enfin, les résultats du programme ST marquent un écart moins considérable entre les deux catégories de candidats.

Résultats du
recrutement

571. Pour ce qui est du programme SA-ASE, c'est à la suite d'un test d'intelligence préalable à l'interview que s'observent les plus hauts pourcentages d'élimination. Il s'agit d'une épreuve à choix multiples. Les candidats au service extérieur, sauf s'ils détiennent une maîtrise ou un doctorat, doivent en outre rédiger une dissertation. Le programme ST ne comportait pas d'étape de première élimination équivalente. Dans cette catégorie, les examinateurs soumettaient la majorité des candidats à une interview. Dans le cadre du programme SA-ASE, les francophones ont été proportionnellement plus nombreux que les anglophones à échouer à la première étape ; d'autre part, pour les programmes scientifiques, plus de francophones ont été interviewés.

Tests et
interviews

572. Les pourcentages de désistement sont aussi très révélateurs. Seule une minorité des candidats admis ont accepté les offres d'emploi de la fonction publique : pour le programme SA-ASE, 67 % des francophones les ont déclinées contre 64 % du côté anglophone, et pour le programme ST, 81 % des francophones contre 70 % des anglophones.

Offres d'emploi
refusées

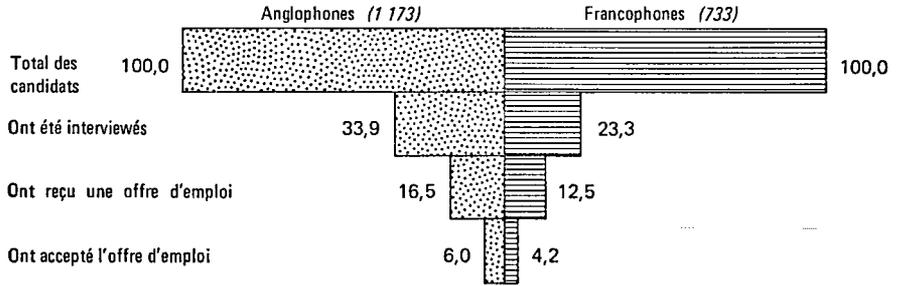
573. Nous voulions savoir si le test d'intelligence ne favorisait pas une culture au détriment de l'autre², étant donné que de 1962 à 1965, ce test avait entraîné l'élimination de 72 % des candidats francophones contre 60 % des anglophones. Même présenté en français, il comportait

Lacunes du test
d'intelligence

1. Les proportions changent toutefois. L'année 1966 a été marquée par une augmentation considérable du nombre de candidats francophones. Ainsi, 556 diplômés de langue française se sont inscrits cette année-là au programme de recrutement SA-ASE, contre 733 en trois ans.

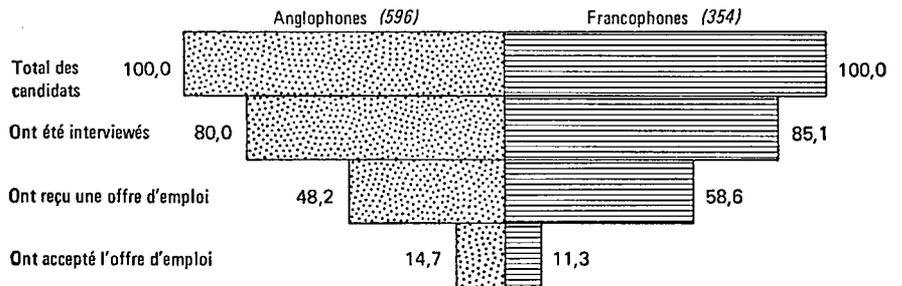
2. Voir l'étude effectuée pour la Commission par BERNARD TÉTREAU et HILLEL STEINER, « The Entrance Test and Selection ». La qualité de la formation universitaire influe manifestement sur le résultat de l'épreuve. Notre enquête établit cependant que, de 1962 à 1965, les candidats de langue française présentaient des qualifications au moins égales à celles de leurs homologues de langue anglaise.

GRAPHIQUE 6 Recrutement dans le cadre du programme SA-ASE (en %) — Canada, 1962-1965



Source : LONGSTAFF, « Statistical Analysis of the Applicants ».

GRAPHIQUE 7 Recrutement dans le cadre du programme ST (en %) — Canada, 1962-1965



Source : LONGSTAFF, « Statistical Analysis of the Applicants ».

l'inconvénient d'avoir été conçu pour des candidats de langue anglaise. Les normes n'avaient pas été établies en fonction de la population universitaire canadienne, prise globalement ou comme étant composée de deux groupes linguistiques. Il était donc impossible de savoir si le test était équitable. De toute façon, il est bien établi en psychométrie qu'aucun test ne peut être culturellement neutre. Manifestement, celui-ci reposait sur le postulat implicite qu'il n'existe au Canada qu'une seule culture.

574. Le système de sélection est entaché d'un autre défaut, puisque les examinateurs prennent connaissance des résultats du test avant d'interviewer les candidats. C'est ce qu'on qualifie de « contamination » dans le vocabulaire des tests. Ce terme désigne le conditionnement préalable de l'examineur par les résultats antérieurs du candidat, alors qu'il faudrait que les deux décisions, celle du correcteur du test et celle de l'intervieweur, prises indépendamment l'un de l'autre, ne soient comparées que par la suite. Cet effet de contamination s'est trouvé récemment aggravé par l'habitude de retoucher la notation d'un test en fonction des diplômes universitaires du candidat. Or il a déjà été tenu compte de ces diplômes à l'étape de la sélection, au titre des études.

575. Bref, le test d'intelligence de la Commission du service civil et l'usage qui en est fait nous ont paru présenter de graves imperfections techniques. Nous n'entendons pas par là que l'administration recrute de mauvais candidats ou écarte les bons, mais que, par honnêteté envers eux-mêmes et envers les candidats, les examinateurs devraient veiller à ce que le test soit appliqué correctement.

Opinions des
candidats

576. Nous avons fait une étude sur les candidats aux programmes de recrutement de 1964-1965, qui comprenaient 420 francophones et 2 923 anglophones¹. Presque tous les sujets ayant l'anglais pour langue maternelle ont passé en anglais le test d'intelligence du questionnaire, de même que 18 % de ceux qui avaient le français pour langue maternelle, les autres ayant rempli l'exemplaire français. Les opinions des postulants sur la qualité de la langue du questionnaire à choix multiples sont, dans l'ensemble, favorables².

577. Pour 21 % des francophones et 4 % seulement des anglophones, les questions portant sur les connaissances générales ont constitué la partie la plus difficile du test. C'est dans ce domaine que les distorsions culturelles tendent à se manifester le plus ouvertement, et ce, par le contenu des questions plutôt que par leur formulation. Des professeurs ont trouvé la section de culture générale mal adaptée aux

1. JEANNOTTE et TAYLOR, « Survey of Applicants ».

2. Quant à leurs opinions sur l'adaptation culturelle de la documentation publicitaire par la Commission du service civil, elles sont résumées au tableau n° A-30, app. III.

caractères du système d'enseignement de langue française. Aussi suggèrent-ils, si le test écrit doit être maintenu, de grouper les éléments du questionnaire autour des domaines communs aux élèves des deux groupes. Les candidats croient généralement que les distorsions culturelles ont pour effet d'avantager les anglophones.

578. Les opinions diffèrent toutefois sur l'étape ultérieure des interviews. Moins de 23 % des candidats francophones ont pu être interviewés exclusivement en français. La majorité, soit 71 %, ont été interrogés dans les deux langues. Ces candidats ont déclaré que l'orientation linguistique et culturelle des agents de recrutement, anglophones pour la plupart, leur avait paru gênante. Chez les candidats de langue française, 22 % ont dit avoir éprouvé de la difficulté à s'entretenir en anglais avec leurs examinateurs. D'autre part, 91 % des candidats anglophones ont subi l'interview en anglais seulement et 9 %, dans les deux langues.

579. Les questions d'ordre culturel sont évidemment plus difficiles à apprécier. Les réponses d'un candidat consistent le plus souvent en des impressions d'ordre général, positives ou négatives, suivant les questions. Le tableau n° 46 offre l'image la plus fidèle que nous ayons pu obtenir de la relation qui s'établit entre le candidat et l'examineur. On notera que plus du tiers des candidats francophones estiment avoir été impuissants à faire valoir leurs côtés forts au cours de l'entrevue ; seulement 17 % des anglophones ont formulé des griefs de cette nature. Les questions qui ont suscité de telles difficultés avaient trait aux affaires étrangères, à l'unité nationale, aux thèmes culturels ou ethniques.

Les interviews

TABLEAU 46 Satisfaction des candidats après l'entrevue

Répartition en pourcentage, selon leur évaluation de la possibilité de faire valoir leurs côtés forts à l'entrevue, des candidats aux programmes SA-ASE et ST de la Commission du service civil, classés d'après la langue — Canada, 1965

Possibilité	Français	Anglais ou une autre langue
Grande	21,8	49,5
Satisfaisante	39,9	27,5
Faible	35,1	16,8
Sans opinion	3,2	6,2
Total	100,0	100,0
Échantillon	190	665

Source : JEANNOTTE et TAYLOR, « Survey of Applicants ».

580. Les examinateurs ont déclaré à près de 22 % des francophones unilingues qu'il était très important de savoir l'anglais. L'inverse ne s'est produit que pour 3 % des anglophones unilingues. Ces chiffres prennent encore plus de sens quand on sait que 42 % des candidats francophones, contre seulement 5 % des anglophones, estimaient parler couramment l'autre langue (voir le tableau n° 47).

TABLEAU 47 Importance de savoir les deux langues officielles

Répartition en pourcentage, selon leur évaluation de l'importance attachée par les interviewers à la connaissance de l'autre langue officielle, des candidats aux programmes SA-ASE et ST de la Commission du service civil, classés d'après la langue — Canada, 1965

Importance attachée à la connaissance de la langue seconde	Français	Anglais ou une autre langue
Grande	21,5	3,3
Moyenne	17,5	13,8
Faible	4,0	13,8
Nulle	3,0	39,8
Ne s'applique pas ¹	41,5	5,1
Sans opinion	12,5	24,2
Total	100,0	100,0
<i>Échantillon</i>	197	665

Source : JEANNOTTE et TAYLOR, « Survey of Applicants ».

1. Il s'agit des candidats bilingues.

581. Ces faits expliquent que le contact personnel avec les représentants de la fonction publique n'ait intensifié l'intérêt pour celle-ci que chez un petit nombre de candidats, dont moins de francophones que d'anglophones (tableau n° 48). Les examinateurs n'ont pas su accroître l'intérêt chez la plupart des candidats. Leur influence ne s'est pas exercée là où il aurait fallu, touchant surtout ceux qui avaient éprouvé le plus vif intérêt avant l'interview.

Offres d'emploi
refusées

582. Au stade des offres d'emploi, le nombre des candidatures se trouvait considérablement réduit. Sur 3 343 candidats au concours de 1964-1965 (420 francophones et 2 923 anglophones), seuls 146 francophones (35 %) et 935 anglophones (32 %) se sont vu offrir un emploi. Mais 69 % des francophones choisis, et 30 % des anglophones, ont refusé les offres de la fonction publique.

583. Le motif de refus le plus couramment invoqué par les candidats était l'intention de s'engager dans des études du troisième cycle. Les

TABLEAU 48 Intérêt pour la fonction publique fédérale après l'entrevue

Répartition en pourcentage, selon leur intérêt pour la fonction publique fédérale après l'entrevue, des candidats aux programmes SA-ASE et ST de la Commission du service civil, classés d'après la langue — Canada, 1965

Intérêt	Français	Anglais ou une autre langue
Accru	15,4	27,7
Inchangé	52,2	57,6
Diminué	26,9	13,8
Sans opinion	5,5	0,9
Total	100,0	100,0
Échantillon	198	665

Source : JEANNOTTE et TAYLOR, « Survey of Applicants ».

étudiants francophones interrogés par nos soins n'ont guère invoqué les questions de langue et de culture pour justifier leur refus. De telles considérations, concluons-nous, avaient été déterminantes à une étape antérieure du recrutement.

F. Programmes d'emploi d'été

584. Outre les deux programmes conçus pour le recrutement des diplômés de l'enseignement supérieur, la Commission de la fonction publique a mis sur pied deux programmes d'emploi d'été pour les étudiants du premier cycle¹. Un régime général de recrutement d'été existait déjà depuis un certain nombre d'années et était destiné aux étudiants et aux élèves des collèges classiques de l'ensemble du pays. Ce régime est doublé, depuis 1964, d'un programme spécialement destiné aux étudiants francophones du premier cycle. Les deux régimes sont conçus comme moyens de recrutement à un emploi à plein temps, après l'obtention d'un diplôme.

585. Le régime général d'emplois d'été ne tenait compte, ni directement ni indirectement, des problèmes de langue et de participation qui se posent dans la fonction publique. On n'exigeait la connaissance des deux langues que pour un très petit nombre de postes ; d'ailleurs le bilinguisme ne conférait aux stagiaires aucun avantage particulier.

Régime général

1. Voir l'étude effectuée pour la Commission par PAUL PICHETTE, MIRIAM MOSCOVITCH et FRANCO PILLARELLA, « Les programmes d'emplois d'été pour étudiants universitaires dans la fonction publique fédérale ».

D'autre part, il n'était rien tenté pour déplacer les étudiants d'un milieu culturel ou géographique à l'autre. L'inverse était même de règle, puisque le formulaire d'emploi spécifiait : « Autant que possible, on donnera la préférence à un candidat qui fait une demande pour un emploi disponible dans la province où il réside. » Une fois ses services retenus, le stagiaire relevait du ministère auquel il était affecté. Ce ministère déterminait la nature des tâches à exécuter et n'initiait le nouvel agent qu'aux usages de ses propres services.

Programme
spécial pour les
francophones

586. Le programme général n'ayant guère amélioré le recrutement des jeunes francophones, on décida de le doubler d'un programme spécial. Institué en 1964, ce dernier n'avait pas été éprouvé au moment de notre enquête. Il a pour objet d'inciter plus de francophones à faire carrière dans la fonction publique fédérale, notamment à Ottawa. Les universités francophones du Québec et l'Université d'Ottawa ont été invitées à collaborer à son exécution.

587. On confia l'exécution de ce programme spécial à la Commission du service civil, les ministères n'ayant, au début, qu'à indiquer le nombre des emplois à pourvoir. Les universités collaborent au recrutement des candidats dont la sélection est effectuée par interviews. Un agent de la Commission joue le rôle de guide auprès des stagiaires : il les accueille à leur arrivée, les dirige vers les ministères et les postes auxquels ils sont affectés, les assiste de ses conseils tout au long de l'été, enfin conduit les séances d'analyse à la fin du stage. Exemptés des formalités habituelles, les sujets les plus intéressants sont ensuite invités à se présenter devant un jury établi par la Commission, en vue d'obtenir un emploi permanent.

Tâches assignées
aux étudiants

588. À l'intérieur des ministères, les stagiaires forment de petits groupes, sous la surveillance d'un fonctionnaire francophone. On ne leur demande pas tant de participer au travail du ministère que de se familiariser avec ses politiques, ses méthodes et d'en discuter sans façon avec leurs supérieurs. Ils doivent pouvoir communiquer avec tous les principaux services, avec les fonctionnaires clés de leur ministère, et sont encouragés constamment à utiliser le français comme langue de travail.

589. Un premier contingent, en 1964, comptait 12 étudiants. Dès l'année suivante, leur nombre s'élevait à 45, choisis parmi 150 postulants. La Commission jugea excellents ces premiers résultats. Nos enquêteurs ont interrogé les 45 stagiaires de 1965.

Critiques des
étudiants
francophones

590. Selon eux, le programme spécial s'était soldé, cette année-là, par un échec dont la Commission de la fonction publique devait pouvoir tirer d'utiles leçons pour l'avenir : à quelques exceptions près, les participants n'avaient pas constaté de différences marquantes par rapport aux autres emplois d'été ; ils ne s'étaient guère sentis libres de

discuter des politiques et des méthodes avec les fonctionnaires dirigeants, et n'avaient pas toujours eu accès aux autres services où se trouvaient déjà d'importants contingents de francophones. Les problèmes de langue ont été nombreux ; en fait, il a été à peu près impossible d'utiliser le français comme langue de travail. Les étudiants ont formulé d'autres griefs : personne ne semblait au courant des circonstances particulières de leur séjour à Ottawa ; souvent les méthodes de la fonction publique leur paraissaient incompatibles avec les disciplines universitaires auxquelles ils étaient habitués. Toutefois, la plupart des étudiants ont jugé l'expérience utile et prédit de meilleurs résultats, s'il était tenu compte de leurs avis.

591. Les programmes d'emploi d'été, surtout celui destiné aux francophones, pourraient augmenter l'attrait de l'administration fédérale comme employeur, mais leur succès dépend de leur exécution au sein des ministères. Les projets de la Commission de la fonction publique ont été bien conçus, mais ils n'ont été que partiellement mis en œuvre. La réponse des étudiants francophones laisse bien augurer de l'avenir. On peut compter sur une attitude favorable de leur part, mais pour que le programme réussisse, il faudra une meilleure collaboration des ministères.

G. Résumé

592. La réorganisation de la fonction publique fédérale selon les principes du mérite personnel et de l'efficacité a entraîné, à partir de 1918, l'abolition du système de recrutement fondé sur le « patronage ». En vertu de ce système, la présence de ministres de langue française au gouvernement assurait la nomination d'un certain nombre de fonctionnaires francophones. Aucune méthode ni aucune doctrine n'ayant été élaborées en remplacement de l'ancien système, et les francophones étant peu nombreux dans les cercles dirigeants de la fonction publique, les restrictions formelles et les principes explicites ou tacites de celle-ci sont devenus de plus en plus défavorables aux francophones.

593. La seule formule de rechange a été inspirée par le besoin de communiquer avec une partie importante de la population ne parlant pas l'anglais. Les pratiques qui en sont résultées n'ont pu faire de la fonction publique une organisation bilingue ; elles ont simplement suscité çà et là quelques éléments « bilingues » chargés de servir en français le public francophone.

594. Dans ces conditions, on conçoit les écarts d'attitude à l'endroit de la fonction publique fédérale entre diplômés francophones et diplômés anglophones. Ne pouvant ignorer l'indifférence traditionnelle de cette institution à l'égard du fait français, ceux-là répugnent à l'idée

de venir travailler à Ottawa. Les longues délibérations sur des réformes peu radicales ne leur inspirent que méfiance, car ils savent que de telles réformes, souvent prônées, n'ont encore donné aucun résultat appréciable. La situation est aggravée par la pénurie traditionnelle de diplômés sortant des universités de langue française, particulièrement dans les domaines scientifiques et techniques. Le renouveau industriel du Québec a entraîné la multiplication des emplois de spécialistes, de scientifiques et de techniciens, au gouvernement provincial comme dans le secteur privé. C'est dire que la fonction publique fédérale se heurte à une concurrence plus vive que jamais dans ses efforts pour recruter les rares francophones de formation universitaire.

595. Les progrès du recrutement en 1966-1967 montrent qu'il n'y a pas une attitude d'opposition absolue ou de méfiance tenace dans les universités francophones. Néanmoins, l'administration fédérale doit reviser ses méthodes et veiller à ce qu'elles ne jouent pas contre les francophones. Tant qu'ils n'établiront pas de relations de confiance et des contacts réguliers avec les étudiants francophones, les examinateurs s'exposeront à décourager des éléments de valeur. De plus, des méthodes d'examen qui ne tiennent aucun compte du caractère biculturel du Canada écartent fatalement de bons candidats avant même l'étape de l'entrevue.

596. Malgré les difficultés du début, le programme d'emploi d'été destiné aux francophones devrait fournir un contingent de nouveaux fonctionnaires de langue française. Mais l'administration, pour attirer les diplômés dont elle a besoin, devra y apporter deux réformes importantes.

597. Il ne suffit pas, en effet, de dire aux fonctionnaires qu'ils peuvent parler français s'ils le veulent. Pour créer une fonction publique bilingue, il faut transformer tout le milieu. À l'heure actuelle, un francophone arrivant dans un bureau où tout le travail s'est toujours fait en anglais se trouve en butte à une foule de contrariétés et de difficultés. Par exemple, il n'y aura pas de machines à écrire avec les accents du français ; le personnel des services auxiliaires parlera presque uniquement l'anglais ; la plupart des documents en circulation, ainsi que les publications à la bibliothèque, seront en anglais ; enfin, ses collègues seront pour la plupart des unilingues anglophones. Certes, il faudra autre chose qu'un règlement de la Commission de la fonction publique pour que les francophones se sentent chez eux dans les services du gouvernement fédéral. Il n'est donc pas étonnant que les difficultés persistent en dépit de nombreux efforts pour redresser la situation.

598. Nombre de considérations personnelles et sociales interviennent, que l'on soit francophone ou anglophone, au moment d'entrer dans la fonction publique ou de prendre un emploi ailleurs, mais le caractère de l'institution est souvent le facteur primordial. C'est le cas notamment pour les personnes d'une profession et d'un niveau d'instruction élevés, car elles disposent d'un éventail de possibilités plus large. Le présent chapitre a trait aux carrières des anglophones et des francophones dans la fonction publique fédérale. Nous dégageons ce qui incite à y entrer ou joue en sens contraire, et définissons ensuite la place occupée par chacune des deux communautés de langue officielle. Nous nous fondons sur deux principes : premièrement, en tant qu'institution fédérale, la fonction publique doit se faire attrayante et se montrer également accessible aux membres de chacun des deux groupes ayant le talent et la formation nécessaires ; deuxièmement, elle doit accorder l'égalité de traitement à ceux qu'elle a admis.

599. L'évolution du fédéralisme au Canada a été marquée par la prédominance constante du secteur anglophone. Ce fait explique que se soient élaborées des structures exprimant très mal la dualité canadienne. Par sa langue et ses modes administratifs, la fonction publique est presque entièrement anglaise. En se modelant sur les réalités du pouvoir au Canada et en s'adaptant à l'écrasante prédominance de l'anglais en Amérique du Nord dans le domaine technologique, l'administration fédérale ne s'est pas trouvée à offrir l'égalité d'accès aux francophones qui tenaient à se développer en leur langue sur le plan professionnel, à y exprimer leur identité culturelle.

Égalité d'accès

600. Jusqu'à récemment, on s'est rarement interrogé, à l'intérieur de la fonction publique fédérale, sur l'écart entre l'idéal d'une égalité d'accès et la prédominance anglophone. Il y a toujours eu de fortes personnalités, dans l'orbite de la politique fédérale ou au-dehors, qui

étaient parfaitement conscientes de la faible présence des francophones à Ottawa. Beaucoup, au cours des années, tels Henri Bourassa et Armand Lavergne, ont préconisé sans relâche une participation plus grande et une plus large place pour le Canada de langue française. Mais leurs points de vue n'ont guère retenu l'attention. Quand il était impossible de n'en faire aucun cas, les leaders fédéraux, tant francophones qu'anglophones, objectaient par exemple la supériorité de la technique et de la formation anglaises, l'indifférence des Canadiens de langue française à la chose fédérale, et la nécessité absolue de faire en sorte que les demandes fondées sur la représentation et le « patronage » (habituellement confondus) ne portent pas atteinte au système du mérite. Aujourd'hui la situation n'est plus la même : à la suite de l'évolution récente qu'a connue le Québec, les francophones, d'une part, sont plus conscients de pouvoir contester en tant que groupe la prédominance de l'autre culture dans la fonction publique ; certains anglophones, d'autre part, sont troublés par la désaffection des francophones pour les institutions fédérales. De plus, on constate, dans certains milieux de la fonction publique et de la population canadienne, que cette prédominance anglophone fait obstacle à la formation d'un personnel suffisant et joue de façon générale contre une administration fédérale efficace.

Égalité de
traitement

601. Le second élément du problème intéresse le sort de ceux qui appartiennent déjà à la fonction publique : comment l'administration fédérale peut-elle faire en sorte que le personnel soit encouragé et promu d'après des facteurs n'ayant trait qu'au rendement ? Sur le plan professionnel, on ne s'identifie pas seulement par son travail et la qualité qu'on y met, mais aussi par des éléments personnels — âge, sexe, appartenance ethnique et langue —, lesquels peuvent infléchir le jugement et entraver l'appréciation rationnelle des aptitudes, bien qu'en fait celles-ci ne soient nullement en cause.

Stéréotypes
d'auto-affirmation

602. Comment assurer des chances égales à tous pose un problème universel. Partout où des personnes de langues et de cultures différentes travaillent ensemble ou les unes pour les autres, il se crée des différences d'insertion dans l'organisation du travail. Celles-ci correspondent à des disparités de formation et de qualifications entre les groupes. Ces différences tendent aussi à se fonder sur des stéréotypes selon lesquels telles personnes se prêteraient particulièrement à tel travail ou seraient destinées à telle position sociale. Dans une certaine mesure, les stéréotypes se confondent avec les différences culturelles objectives et les renforcent même ; en ce sens, il y a autoconfirmation. Les stéréotypes peuvent empreindre tout le milieu d'un organisme. Si un chef de bureau est guidé par des stéréotypes dans sa façon de voir des subordonnés d'origines culturelles et linguistiques différentes, il en sera influencé au

moment de décider qui pousser et qui laisser de côté. Il se trouvera ainsi à provoquer dynamisme et confiance chez les uns, réticence et frustration chez les autres. Il ne s'ensuit pas seulement que certaines personnes de valeur ou douées de talents passeront inaperçues — chose qui se produit souvent, toutefois —, mais aussi que le milieu même, en cataloguant à sa façon les personnes, se trouve à juger de leurs aptitudes en les étiquetant.

603. Bien sûr, les stéréotypes influent sur le sort des minorités dans toute grande organisation. Il n'en est pas moins important pour l'administration fédérale de réaliser l'égalité culturelle. Ses organismes doivent incarner les objectifs et les aspirations du Canada, et constituer à cet égard des modèles pour l'entreprise privée. L'administration fédérale est un organisme immense qui compte dans ses rangs une multitude de compétences issues des deux grandes communautés linguistiques ; si les aptitudes de son personnel ne sont pas pleinement développées et exploitées, bien des ressources humaines sont perdues pour le Canada.

604. Les fonctionnaires fédéraux viennent d'un grand nombre de milieux linguistiques et culturels, même si les effectifs disponibles varient considérablement. Au sein de la fonction publique, ils sont assujettis à des règles formelles et tacites qui aident les uns à monter plus vite et plus haut que les autres. Le sort fait à chaque communauté linguistique et culturelle dans la fonction publique fédérale a d'importantes répercussions : il détermine jusqu'à un certain point de quelle façon l'administration fédérale peut comprendre et servir une population culturellement hétérogène ; il agit en outre sur les sentiments des Canadiens de divers milieux à l'endroit des institutions et des symboles fédéraux. De plus, les candidats en puissance apprennent directement ou indirectement comment y sont traités des gens comme eux. Ils en sont fortement influencés dans leur décision de postuler ou non un emploi.

605. Dans le présent chapitre, nous définissons la place qu'occupent les anglophones et les francophones dans l'administration fédérale ; nous étudions ensuite les milieux d'origine, la formation et la motivation des francophones et des anglophones attirés par la fonction publique ; les conditions imprévisibles de leur avancement dans la carrière ; la satisfaction que leur apportent le travail, la carrière et le milieu social. De même, nous examinons les effets des questions linguistiques et culturelles sur les activités et les attitudes des fonctionnaires. À notre avis, ces points valent d'être étudiés dans le détail ; c'est qu'ils se répercutent tous sur les problèmes qui se posent quand il s'agit d'attirer à la fonction publique, et d'y retenir, des personnes provenant de milieux culturels et linguistiques différents, de développer et d'exploiter la gamme entière de leur talents.

Plan du chapitre

A. Mesure de la participation

606. L'un des principaux obstacles à l'égalité dans la fonction publique fédérale tient à ce que le français, assez bien implanté comme véhicule de communication avec le public, est rarement utilisé comme langue de travail et presque inexistant aux échelons intermédiaire et supérieur de la fonction publique à Ottawa. Cet état de choses soulève diverses questions. Les francophones sont-ils présents, en fait, à tous les échelons de la fonction publique ou, au contraire, groupés à quelques-uns ? Jouissent-ils du même statut que les anglophones, du point de vue de la profession et du traitement ? En d'autres termes, y a-t-il suffisamment de francophones aux endroits appropriés de la fonction publique pour faire du français une langue de travail viable et pour permettre au Canada d'expression française de se faire entendre au gouvernement ?

Place des groupes
linguistiques

607. Notre propos est de présenter une importante somme de faits illustrant leurs modes de participation à l'administration. Nous mettrons en parallèle les fonctionnaires dont la langue maternelle est le français, ceux pour qui c'est l'anglais et, dans bon nombre de cas, ceux pour qui ce n'est ni l'anglais ni le français¹. Ces derniers, bien qu'ils soient appelés à travailler en anglais ou en français (voire dans les deux langues) et que souvent ils s'expriment en anglais ou en français à la maison, sont identifiables en dépit de leur hétérogénéité ; ils représentent 9 % de la fonction publique ministérielle et se distinguent sensiblement des deux premiers groupes. Enfin, 97 % d'entre eux ont déclaré que c'est en anglais qu'il leur était le plus facile de travailler².

Base statistique
de comparaison

608. Comme base statistique de comparaison entre les catégories linguistiques, nous retenons tous les effectifs de la fonction publique ministérielle³ : 69 % ont l'anglais pour langue maternelle, 22 %, le français et 9 %, ni l'anglais ni le français. Les 22 % de fonctionnaires qui ont le français pour langue maternelle peuvent aussi être rapprochés du chiffre de 26 %, qui correspond, dans l'ensemble de la population active du Canada pour 1961, à la proportion des personnes dont la langue maternelle est le français. Constatant que les fonctionnaires ayant le français pour langue maternelle ne forment que 6 % du personnel à la Commission de l'assurance-chômage, contre 28 % aux Travaux publics, nous avons estimé que c'était relativement peu dans un cas et beaucoup dans l'autre. En présentant ces chiffres, nous n'entendons pas préconiser un système de représentation proportion-

1. Nos constatations sont tirées de l'étude de JOHNSTONE, KLEIN et LEDOUX, « Public Service Survey », qui établit trois groupes de fonctionnaires selon la langue maternelle.

2. Voir le tableau n° 31, p. 130.

3. Voir le tableau n° 49. Nous nous limitons ici aux ministères. On trouvera à l'appendice IV des données comparatives sur quelques sociétés de la Couronne et autres organismes non ministériels.

nelle, ni appliquer ce genre de critère. Les pourcentages ne nous servent que d'approximations commodes.

TABLEAU 49 Langue maternelle des fonctionnaires des ministères fédéraux

Répartition en pourcentage, selon la langue maternelle, des fonctionnaires fédéraux classés par ministère — Canada, 1965

	Nombre total ¹	Échantillon	Langue maternelle			
			Anglais	Français	Autre	Total
Tous les ministères	137 292	9 159	69,4	21,5	9,1	100
Affaires des anciens combattants	10 733	600	71,2	26,0	2,8	100
Affaires extérieures	1 680	248	71,2	24,0	4,8	100
Agriculture	6 255	751	70,6	12,7	16,7	100
Bureau fédéral de la statistique	2 093	195	59,9	32,2	7,9	100
Citoyenneté et immigration	2 618	202	62,0	19,5	18,5	100
Commerce	1 324	186	74,8	18,5	6,7	100
Commission d'assurance-chômage	9 016	205	88,5	6,1	5,4	100
Commission du service civil	713	104	76,4	22,9	0,7	100
Défense nationale	25 025	1 301	72,4	21,0	6,6	100
Finances	4 954	354	67,1	25,1	7,8	100
Forêts	971	103	70,9	19,9	9,2	100
Gendarmerie royale (personnel civil seulement)	1 251	54	68,1	19,9	12,0	100
Industrie	297	175	76,0	20,0	4,0	100
Justice	269	42	58,6	41,2	0,2	100
Mines et relevés techniques	2 512	458	78,0	11,5	10,5	100
Nord canadien et ressources nationales	1 662	146	74,6	6,8	18,6	100
Pêcheries	1 263	97	82,4	15,5	2,1	100
Postes	24 717	1 026	61,1	28,8	10,1	100
Production de défense	2 121	329	81,1	18,2	0,7	100
Revenu national	14 702	779	70,2	23,9	5,9	100
Santé nationale et bien-être social	3 144	452	63,2	18,9	17,9	100
Secrétariat d'État	877	84	39,1	49,6	11,3	100
Transports	10 504	756	73,5	17,2	9,3	100
Travail	644	79	56,0	32,7	11,3	100
Travaux publics	5 706	305	62,5	27,5	10,0	100
Autres ministères	2 241	127	43,4	42,8	13,8	100

Source : JOHNSTONE, KLEIN et LEDOUX, « Public Service Survey ».

1. Ces chiffres sont tirés de « La composition du service civil du Canada, septembre 1964 », rapport statistique publié par la Commission du service civil.

1. Répartition géographique

609. La répartition des fonctionnaires selon la langue maternelle varie d'une région à l'autre¹ ; dans une large mesure, elle correspond à celles des communautés linguistiques². Sauf au Québec et dans la capitale fédérale, les fonctionnaires qui ont le français pour langue maternelle ne constituent qu'une très faible minorité. En Ontario, dans les provinces de l'Ouest, au Yukon et dans les Territoires du Nord-Ouest, ils sont dépassés en nombre par ceux ayant ni le français ni l'anglais pour langue maternelle. Les fonctionnaires ayant l'anglais pour langue maternelle ne sont minoritaires qu'au Québec, et encore y forment-ils une minorité importante et influente dans la région de Montréal, qui renferme le tiers de la population de la province.

Concentration régionale

610. Une telle concentration régionale des fonctionnaires ayant le français pour langue maternelle n'a rien d'étonnant et elle peut être considérée comme l'une des bases éventuelles d'un système où le français serait langue de travail dans certaines unités ou sections administratives. Mais il est significatif que même dans un domaine où le personnel n'est pas recruté au sein de la population locale, soit celui des missions à l'étranger, ils ne représentent que 16 % des effectifs, ce qui est de beaucoup inférieur à leur proportion dans l'ensemble de la fonction publique ministérielle.

2. Répartition dans les ministères

611. La place des fonctionnaires pour qui le français est la langue maternelle et celle des fonctionnaires pour qui c'est l'anglais varient aussi d'un ministère à l'autre (tableau n° 49). Pour les premiers, les proportions s'échelonnaient, en 1965, entre 6 % à la Commission de l'assurance-chômage et 50 % au secrétariat d'État. Ces chiffres donnent à croire que certaines particularités des ministères, notamment le besoin d'un type donné de personnel, expliqueraient l'importance relative du personnel de langue française dans chacun d'eux. Ainsi le secrétariat d'État et le ministère de la Justice comptent respectivement beaucoup de traducteurs et d'avocats ; or il s'agit là de professions où les francophones prédominent ou sont relativement nombreux. Leur proportion est sensiblement moindre dans les ministères pour lesquels le gouvernement fédéral n'a défini aucun besoin spécial ou fonctionnel du français.

612. Parmi les 25 entités administratives étudiées, les fonctionnaires ayant le français pour langue maternelle formaient une proportion égale

1. Voir le tableau n° A-31, de l'appendice III.

2. Voir le tableau n° A-32, app. III.

ou supérieure à 22 %, soit celle qui s'applique à l'ensemble de la fonction publique, dans 11 ministères seulement. Bon nombre étaient bien en deçà de ce chiffre; il n'y avait donc guère de chances qu'elles exercent de l'attrait, comme lieux de travail, auprès des francophones.

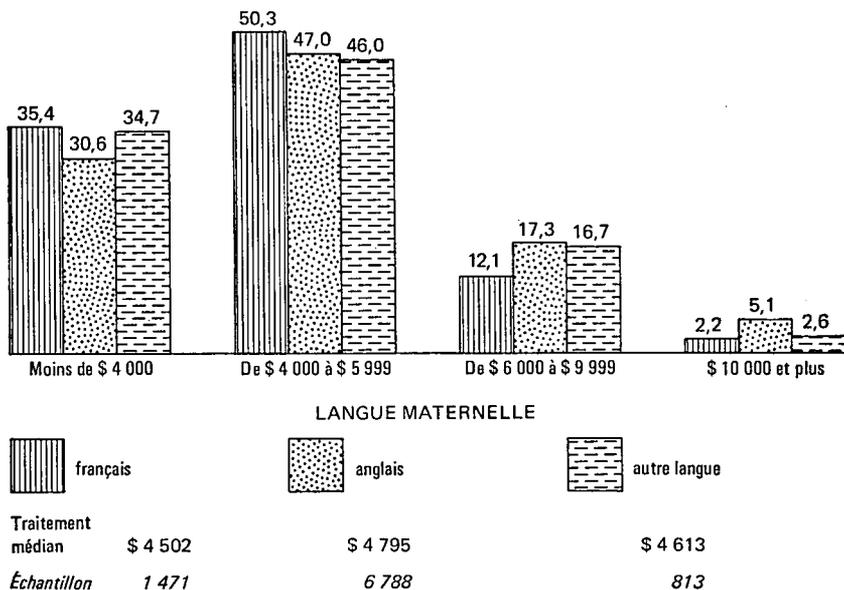
3. Éléments principaux du statut

613. Établir selon quelles proportions les groupes sont présents dans la fonction publique a sans doute son importance; mais il y a plus d'intérêt à découvrir quel succès y obtiennent leurs membres. Nous mesurons cette réussite dans nos données comparatives touchant le revenu, la profession et l'instruction.

614. Le salaire médian des fonctionnaires ayant le français pour langue maternelle est inférieur de 6 % et de 2 % à celui des fonctionnaires qui ont respectivement l'anglais ou une autre langue (graphique n° 8). Les premiers sont très peu nombreux parmi ceux qui touchent les plus hauts traitements (graphique n° 9). En fait, leur proportion décline en raison inverse du niveau des traitements. S'ils forment 22 %

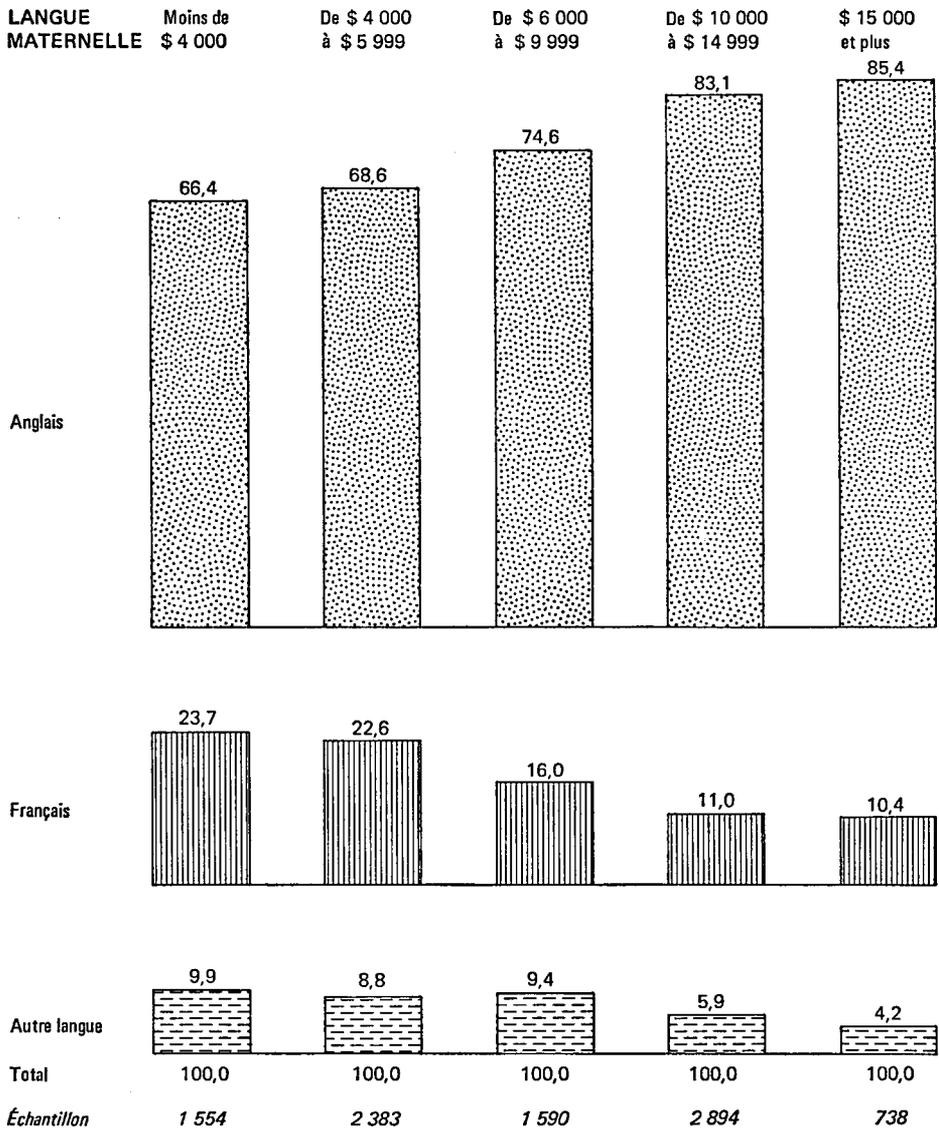
Traitements

GRAPHIQUE 8 Niveau de traitement des fonctionnaires des ministères fédéraux (en %) — Canada, 1965



Source : JOHNSTONE, KLEIN et LEDOUX, « Public Service Survey ».

GRAPHIQUE 9 Langue maternelle des fonctionnaires des ministères fédéraux classés d'après le niveau de traitement (en %) — Canada, 1965



Source : JOHNSTONE, KLEIN et LEDOUX, « Public Service Survey ».

de l'ensemble de la fonction publique ministérielle, leur proportion est sensiblement plus élevée parmi ceux qui touchent moins de \$ 6 000 par année que parmi ceux qui gagnent davantage. En conséquence, si la culture et la langue françaises ont quelque chance de se maintenir aux échelons de traitements inférieurs, leur viabilité se trouve considérablement réduite aux niveaux supérieurs où ils forment à peine plus du dixième des effectifs.

615. Comme nous l'avons noté plus haut, le nombre des fonctionnaires dont la langue maternelle est le français varie beaucoup d'un ministère à l'autre, indépendamment des considérations de salaires. Pour le personnel gagnant \$ 10 000 ou plus, ils dépassent leur moyenne générale de 22 % dans seulement 2 des 22 principaux ministères et organismes¹ : le ministère des Postes (26 %) et le secrétariat d'État (45 %). Pour le personnel gagnant moins de \$ 10 000, la proportion correspondante dépasse 22 % dans 10 des 17 ministères ou organismes pour lesquels nous disposons de renseignements. Il y a donc concentration de fonctionnaires ayant le français pour langue maternelle aux échelons inférieurs de l'administration fédérale.

616. La présence des fonctionnaires de langue française est relativement forte, toutefois, aux postes supérieurs et bien rétribués auxquels on pourvoit par arrêtés en conseil. La situation est tout autre pour les postes relevant de la Commission de la fonction publique, où leur place s'amenuise à mesure qu'on s'élève dans l'échelle des traitements. Mais aux postes de sous-ministre, de chef d'une société de la Couronne, de président d'une commission ou d'un office, soumis à l'influence directe du gouvernement de l'heure, leur présence se raffermi. Nombre de ces postes « politiques » sont occupés par des francophones parachutés de l'extérieur².

617. À n'importe quel moment de la carrière, le salaire est fonction de ce qu'il a été au départ, du rythme d'avancement antérieur et des années de service. Selon nos données, les deux premiers facteurs, et le salaire initial tout spécialement, entrent pour une large part dans les disparités. Bon nombre de ceux qui ont le français pour langue maternelle entrent dans la fonction publique à des postes moins bien rétribués que la moyenne. Parmi les fonctionnaires recrutés entre 1961 et 1965 et qui ont débuté à des traitements de \$ 5 000 ou plus, 8 % ont pour langue maternelle le français, 14 %, l'anglais, et 12 %, une autre langue³.

618. Parmi les fonctionnaires ayant le français pour langue maternelle, seuls ceux recrutés entre 1961 et 1965 ont connu un rythme

Disparités entre ministères

Nominations par arrêtés en conseil

Écarts dans les traitements de début

Rythme d'avancement

1. Voir le tableau n° A-33, app. III.

2. Voir les §§ 746-751.

3. Voir le tableau n° A-34, app. III.

d'avancement supérieur à ceux des deux autres groupes¹. Pour les autres périodes, sauf celle de 1951-1954 où il y a eu égalité, le groupe ayant le français pour langue maternelle accuse un avancement plus lent. Quant aux augmentations de traitement obtenues par les fonctionnaires qui ont débuté dans les mêmes classes de rémunération, le groupe de langue anglaise l'emporte sur les deux autres à la partie inférieure de l'échelle ; par ailleurs, parmi ceux qui ont commencé à un traitement plus élevé (exception faite des effectifs de langue française qui ont débuté dans la catégorie de \$ 6 000 à \$ 8 000), ce sont les fonctionnaires dont la langue maternelle n'est ni le français ni l'anglais qui progressent le plus rapidement². Bref, au chapitre des augmentations annuelles, le groupe de langue française ne dépasse les deux autres que depuis peu et uniquement à l'échelon de \$ 6 000 à \$ 8 000.

619. Nous avons aussi constaté que les fonctionnaires qui ont le français pour langue maternelle reçoivent en général des traitements inférieurs à ceux des deux autres groupes ayant le même niveau d'instruction³ ou appartenant aux mêmes catégories professionnelles⁴.

Instruction et
traitement

620. Si l'on ne tient compte que de l'instruction, on note qu'à tous les niveaux les fonctionnaires dont la langue maternelle est l'anglais touchent les plus hauts traitements, et ceux pour qui c'est le français touchent les traitements les plus bas — sauf dans la catégorie de 10 ans de scolarité ou moins, où ils sont mieux rétribués que les fonctionnaires dont la langue maternelle n'est ni l'anglais ni le français. Fait particulièrement significatif, leur désavantage s'accroît aux niveaux d'instruction élevés. Chez les diplômés d'université, l'écart des traitements annuels médians est de \$ 2 077 par rapport à leurs collègues dont la langue maternelle est l'anglais et de \$ 669 comparativement à ceux d'une autre langue. Aussi y a-t-il de fortes probabilités que ce soit parmi les diplômés de langue française qu'on éprouve le plus de mécontentement à se voir dépassé par des collègues d'instruction égale.

621. Des traitements initiaux inférieurs et des taux d'augmentation moindres font que les fonctionnaires ayant le français pour langue maternelle touchent en moyenne un traitement annuel moins élevé. Même en limitant notre comparaison à des niveaux d'instruction et à des catégories professionnelles identiques, nous avons constaté que ces fonctionnaires se situent généralement après ceux des deux autres groupes.

Profession
et statut

622. La profession détermine le revenu dans une certaine mesure, mais elle indique en outre le statut. On trouvera au tableau n° 50 la

1. Voir le tableau n° A-35, app. III.
2. Voir le tableau n° A-36, app. III.
3. Voir le tableau n° A-37, app. III.
4. Voir le tableau n° A-79, app. III.

répartition, selon la langue maternelle, des fonctionnaires classés par profession. Les fonctionnaires ayant l'anglais pour langue maternelle représentent 69 % de l'ensemble. On note que pour les cadres, spécialistes et techniciens, la proportion du groupe de langue anglaise est partout voisine de ce pourcentage, sauf chez les hommes de loi. Ce groupe est cependant sous-représenté dans les autres professions, qui exigent moins de qualifications et sont moins bien rétribuées, exception faite des ouvriers qualifiés.

623. Chez les fonctionnaires dont la langue maternelle est le français, la situation est l'inverse : dans les catégories professionnelles supérieures — cadres, spécialistes et techniciens —, ils n'atteignent pas, sauf chez les avocats et les spécialistes des sciences sociales, leur proportion de 22 % pour l'ensemble de la fonction publique. Dans les catégories inférieures, ils sont surreprésentés, sauf chez les ouvriers qualifiés.

624. Chez les fonctionnaires ayant l'anglais pour langue maternelle, 27 % sont cadres, spécialistes ou techniciens. Les proportions correspondantes sont de 19 % pour ceux de langue française et de 23 % pour les autres. Ces pourcentages sont semblables à ceux de la population active globale pour les mêmes catégories professionnelles. En fait, dans ces emplois, les personnes ayant le français pour langue maternelle sont aussi nombreuses ou plus nombreuses au sein de la fonction publique que dans l'ensemble de la population active. Malgré ses lacunes, la fonction publique semble avoir été, à certains égards, un milieu plus favorable que le monde du travail dans son ensemble.

4. Diverses particularités connexes

625. Les fonctionnaires qui ont le français pour langue maternelle se classent derniers pour le niveau d'instruction, que celui-ci soit apprécié d'après la scolarité, les grades universitaires¹ ou la formation reçue à l'université (tableau n° 51). Ceux qui ont l'anglais pour langue maternelle ont la plus haute moyenne de scolarité. Ceux dont la langue maternelle n'est ni l'anglais ni le français comptent relativement plus de diplômés, mais la moyenne de leurs traitements annuels demeure inférieure à celle du groupe de langue anglaise ; c'est sans doute, pour une part, qu'on trouve chez eux un pourcentage élevé de personnes n'ayant que huit années de scolarité ou moins².

Instruction

1. Ce serait le cas même si les baccalauréats ès arts étaient considérés comme grades universitaires; or la Commission de la fonction publique ne les reconnaît pas comme tels.

2. Nous examinerons dans un livre ultérieur la place dans la fonction publique des Canadiens ayant une autre origine ethnique.

TABLEAU 50 Profession et langue maternelle

Répartition en pourcentage des fonctionnaires des ministères fédéraux selon la catégorie professionnelle; répartition en pourcentage, selon la langue maternelle, des fonctionnaires classés par catégorie professionnelle — Canada, 1965 (échantillon: 9 159)

	%	Langue maternelle				Total
		Anglais	Français	Autre		
Toutes professions	100,0	69,4	21,5	9,1	100	
Cadres	10,4	74,9	19,9	5,2	100	
Spécialistes et techniciens	14,4	74,2	14,4	11,4	100	
Ingénieurs et scientifiques	4,9	72,0	11,8	16,2	100	
Médecins, etc.	2,0	77,8	12,1	10,1	100	
Hommes de loi	0,2	52,2	33,5	14,3	100	
Spécialistes des sciences sociales	1,3	68,8	22,6	8,6	100	
Divers	6,0	76,6	15,0	8,4	100	
Commis et vendeurs	39,8	67,9	24,7	7,4	100	
Employés des services	9,5	62,3	22,0	15,7	100	
Employés des transports et communications	10,7	66,8	25,6	7,6	100	
Ouvriers qualifiés	9,7	71,8	18,9	9,3	100	
Mancuvres	4,8	58,7	23,9	17,4	100	
Autres professions	*	*	*	*	*	

Source : JOHNSTONE, KLEIN et LEDOUX, « Public Service Survey ».

* Sans valeur statistique.

TABLEAU 51 Instruction et langue maternelle

Répartition en pourcentage, selon la scolarité et selon le niveau d'instruction, des fonctionnaires des ministères fédéraux classés d'après la langue maternelle — Canada, 1965

	Tous les fonctionnaires	Langue maternelle		
		Anglais	Français	Autre
<i>Scolarité</i>				
8 ans ou moins	14,0	11,2	19,7	21,6
9-10 ans	24,9	24,0	29,3	21,6
11-12 ans	36,2	38,3	33,5	26,8
13 ans ou plus	24,9	26,5	17,5	30,0
Total	100,0	100,0	100,0	100,0
Scolarité médiane en nombre d'années				
	10,6	10,8	10,1	10,6
<i>Niveau d'instruction</i>				
Sans formation universitaire	80,8	81,0	82,5	74,6
Études universitaires non sanctionnées par un grade	7,2	7,0	7,4	8,6
Baccalauréat ¹	5,8	6,2	3,3	9,1
Licence	2,3	2,3	2,3	2,4
Doctorat	1,4	1,4	0,9	2,7
Autre diplôme	2,5	2,1	3,6	2,6
Total	100,0	100,0	100,0	100,0
<i>Échantillon</i>	9 116	6 829	1 473	814

Source : JOHNSTONE, KLEIN et LEDOUX, « Public Service Survey ».

1. Y compris les baccalauréats ès arts.

626. La position des fonctionnaires ayant pour langue maternelle le français est assez nette : on dénombre parmi eux moins de personnes de formation universitaire, moins de titulaires de diplômes des deuxième et troisième cycles que dans chacun des deux autres groupes. À l'autre extrémité de l'échelle, les fonctionnaires ayant fait au maximum une dixième atteignent une proportion de 49, 35 ou 43 % respectivement selon que leur langue maternelle est le français, l'anglais ou une autre langue. Toutefois, cet écart dans les niveaux d'instruction semble se rétrécir d'une génération à l'autre¹. Pour la scolarité médiane, l'avantage des fonctionnaires ayant l'anglais pour langue maternelle sur ceux ayant le français est d'une année dans le groupe des hommes de 45 ans et

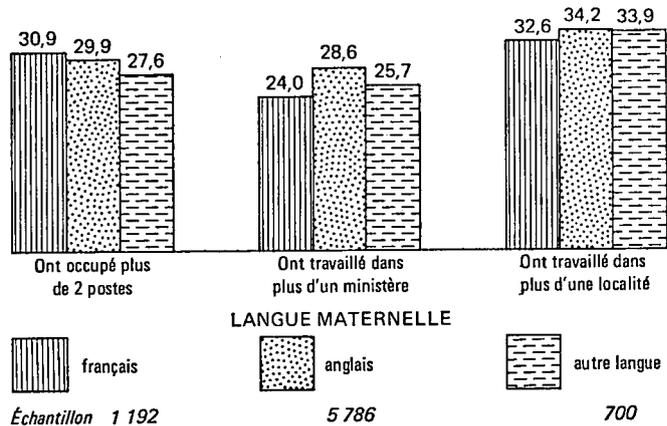
1. Voir le tableau n° A-38, app. III.

plus, mais de 0,6 année pour ceux de 25 ans ou moins. Cette tendance, si elle se poursuit, devrait réduire la partie de la différence de traitement liée à l'écart des niveaux d'instruction.

Mobilité

627. Pour avancer dans sa carrière, le Nord-Américain d'aujourd'hui, qu'il occupe un emploi dans le secteur public ou privé, doit être disposé normalement à accepter de nouvelles situations, à changer d'employeurs, à se déplacer d'une région à l'autre du pays. Au cours d'interviews, on nous a dit et redit que les fonctionnaires francophones, pris collectivement, compromettaient leur carrière par leur attitude négative à l'égard des mutations. Cette opinion, très répandue, est infirmée dans une certaine mesure par les constatations de notre enquête (graphique n° 10) : les fonctionnaires des trois groupes semblent également disposés à changer de situation ou à passer d'un ministère à l'autre. En réalité, dans la catégorie de traitements de \$ 10 000 ou plus par année, ce sont les fonctionnaires ayant le français pour langue maternelle qui changent le plus fréquemment d'emploi, ou de ministère¹.

GRAPHIQUE 10 Mobilité¹ des fonctionnaires masculins des ministères fédéraux (en %) — Canada, 1965



Source : JOHNSTONE, KLEIN et LEDOUX, « Public Service Survey ».

628. Les fonctionnaires ayant le français pour langue maternelle ont un taux de mobilité géographique aussi élevé que ceux qui ont l'anglais ou une autre langue, mais l'interprétation de ce fait n'est pas sûre. Leurs déplacements se seraient peut-être circonscrits au Québec, ou

1. Voir le tableau n° A-39, app. III.

entre le Québec et la capitale fédérale. De toute façon, à l'intérieur de leur milieu linguistique et culturel, ils se déplacent aussi volontiers que les anglophones. D'autre part, si le fonctionnaire vraiment mobile est celui qui peut être affecté à n'importe quelle région du pays, les anglophones ont sans aucun doute une plus grande faculté de déplacement.

629. Le traitement de début et le rythme d'avancement sont plus faibles chez les fonctionnaires ayant le français pour langue maternelle ; c'est qu'ils entrent plus jeunes dans la fonction publique, et avec moins d'expérience professionnelle. Les différences d'âge sont en effet très marquées entre les trois groupes. Les fonctionnaires qui ont le français pour langue maternelle sont, d'une façon générale, plus jeunes que leurs collègues des deux autres groupes ; l'écart le plus considérable s'observe dans les couches de recrutement récent (graphique n° 11). Les fonctionnaires ayant pour langue maternelle le français et recrutés avant 1951 ont, à une fraction près, le même âge médian que leurs collègues, mais pour ceux entrés dans la fonction publique après 1961 l'écart est de près de 10 ans ; c'est que chez les deux autres groupes une plus forte proportion ont pris un autre emploi ou poussé plus loin leurs études avant d'entrer dans la fonction publique. Aussi, en 1965, 38 % des fonctionnaires de 20 à 24 ans avaient pour langue maternelle le français, contre 16 % dans la catégorie de 50 à 54 ans¹.

Âge et année
de recrutement

630. Il ressort de ces données que la fonction publique a recruté ces dernières années un bon nombre de jeunes fonctionnaires ayant le français pour langue maternelle, mais qu'elle a eu du mal à en attirer et à en retenir pour les emplois élevés exigeant de l'expérience. C'est ce que confirment d'ailleurs nos éléments d'information sur l'expérience professionnelle antérieure. Près de la moitié des fonctionnaires ayant pour langue maternelle le français en sont à leur premier emploi permanent ; chez ceux des deux autres groupes, une proportion plus forte ont commencé leur carrière hors du secteur public (graphique n° 12). L'expérience professionnelle antérieure des fonctionnaires qui ont le français pour langue maternelle² a été de plus courte durée.

Antécédents
professionnels

631. On eût pu croire que les fonctionnaires qui ont le français pour langue maternelle, entrant plus jeunes dans l'administration publique, y compteraient plus d'années de service. Tel n'est pas le cas, car le nombre médian des années passées à la fonction publique fédérale est presque identique pour eux et pour ceux ayant l'anglais pour langue maternelle³. Il est possible que le départ de nombreux fonctionnaires ayant le français pour langue maternelle permette aux seconds de les rattraper.

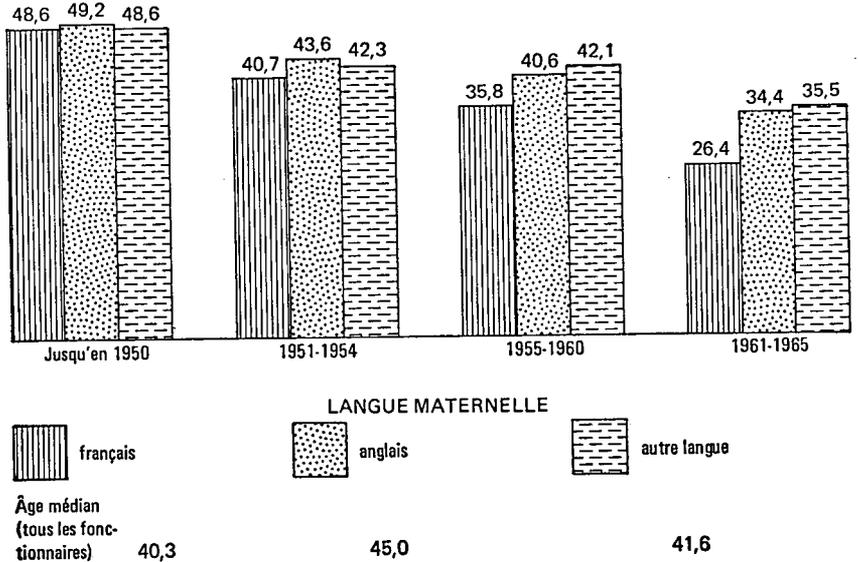
Années de
service

1. Voir le tableau n° A-40, app. III.

2. Voir le tableau n° A-41, app. III.

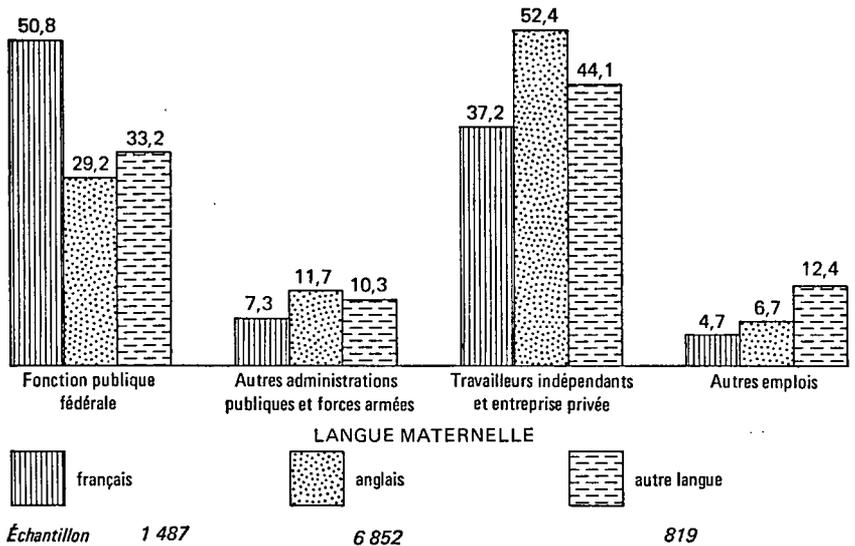
3. Voir le tableau n° A-42, app. III.

GRAPHIQUE 11 Âge médian des fonctionnaires masculins des ministères fédéraux classés d'après la période de recrutement — Canada, 1965



Source : JOHNSTONE, KLEIN et LEDOUX, « Public Service Survey ».

GRAPHIQUE 12 Lieu du premier emploi permanent des fonctionnaires des ministères fédéraux (en %) — Canada, 1965



Source : JOHNSTONE, KLEIN et LEDOUX, « Public Service Survey ».

632. Que les fonctionnaires de langue française soient moins âgés en moyenne et aient au départ une expérience limitée contribue sans doute à leur infériorité de statut dans la fonction publique. Mais ces facteurs n'expliquent pas entièrement qu'il y ait des écarts considérables entre fonctionnaires de niveaux d'instruction analogues, travaillant dans les mêmes domaines et ayant débuté aux mêmes traitements.

5. Résumé

633. Le caractère anglais de la fonction publique découle de sa composition linguistique. Les fonctionnaires qui ont l'anglais pour langue maternelle sont nettement majoritaires partout sauf au Québec, où ils forment une minorité importante. Au contraire, ceux ayant pour langue maternelle le français ne constituent la majorité qu'au Québec et une minorité importante que dans la capitale fédérale ; ailleurs, ils sont trop peu nombreux pour exercer quelque influence en tant que groupe linguistique et culturel.

634. Relativement à la répartition générale du personnel, peu de ministères clés comptent une proportion de fonctionnaires ayant le français pour langue maternelle qui soit proche de 22 % (moyenne de la fonction publique ministérielle), et *a fortiori* de leur pourcentage (26 %) dans l'ensemble de la population active du Canada.

Répartition
du personnel

635. Les éléments d'information sur les dernières années font apparaître un changement important qui, avec le temps, pourrait gagner toute la fonction publique : dans la catégorie des 20 à 24 ans, 38 % ont le français pour langue maternelle et reçoivent des augmentations (et de l'avancement) à un rythme plus rapide que ceux des deux autres groupes. Cette évolution nouvelle n'a pas encore radicalement corrigé les inégalités de longue date.

636. Nous avons noté que le personnel ayant le français pour langue maternelle est sensiblement plus jeune, moins instruit, que son expérience acquise hors de la fonction publique est moindre, comparative-ment aux fonctionnaires de langue anglaise et à ceux qui n'ont ni le français ni l'anglais pour langue maternelle. Devant ces faits, on conçoit que les traitements des premiers soient inférieurs, mais on ne s'explique pas entièrement les disparités considérables dans le cas des diplômés d'université. Il est évident qu'à formation égale, ces fonctionnaires, qui ont le français pour langue maternelle, ne jouissent pas du même traitement que ceux des deux autres groupes. En dernier lieu, le personnel ayant le français pour langue maternelle, s'il entre plus tôt dans la fonction publique, ne compte pas plus d'années de service que ceux des deux autres groupes.

637. La fonction publique semble être apparue attrayante à beaucoup de jeunes de langue française, mais elle n'a pas su les retenir. Elle n'a pas été capable, non plus, d'en recruter ou d'en retenir assez, parmi ceux qui sont hautement qualifiés, pour maintenir un juste équilibre entre les deux communautés linguistiques.

B. Importance des fonctionnaires de l'échelon intermédiaire

Trois échelons 638. Nous avons distingué trois échelons dans la fonction publique ; à chacun correspondent des modes propres de déroulement des carrières. À l'échelon inférieur se trouvent, fort nombreux, les employés subalternes, qui n'ont pas rang d'agents. L'échelon intermédiaire comprend la grande majorité des agents, c'est-à-dire les spécialistes, certains techniciens, et les cadres intermédiaires. Le dernier comprend les cadres supérieurs, soit le petit nombre des hauts fonctionnaires.

L'échelon inférieur 639. L'échelon inférieur est de loin le plus important numériquement ; il embrasse près des trois quarts des fonctionnaires. En ce qui concerne le personnel — recrutement, formation et avancement —, c'est lui qui pose le moins de difficultés. Comme l'instruction joue un rôle croissant dans les affectations et les promotions, l'accession des employés subalternes au rang d'agents a beaucoup diminué. Et, bien que les employés de l'échelon inférieur assurent des fonctions auxiliaires importantes, en particulier dans les domaines du travail de bureau, de la sténodactylographie et de l'entretien, leur recrutement ne pose guère de difficultés : ils sont le plus souvent recrutés sur place et proviennent en général des divers éléments de la population du lieu.

L'échelon supérieur 640. L'échelon supérieur est celui des hauts fonctionnaires — environ 200 — qui occupent les postes de sous-ministres, sous-ministres adjoints ou associés, de chefs de grandes directions dans les ministères clés (Finances, Commerce et Affaires extérieures, notamment). On pourrait aussi inclure dans ce groupe quelques experts et conseillers importants.

L'échelon intermédiaire 641. On trouve à l'échelon intermédiaire tous les autres fonctionnaires ayant statut d'agents. Des études universitaires ou une formation spécialisée ou technique équivalente sont maintenant requises pour la plupart des postes intermédiaires ; mais aujourd'hui encore certains fonctionnaires accèdent à ces postes sans un niveau élevé d'instruction. Le programme de formation des stagiaires en administration (SA), conçu à l'échelle du Canada pour recruter des diplômés de l'enseignement supérieur, est depuis 10 ans une voie classique d'entrée dans la fonction publique. À peu près le quart des postes de l'administration fédérale appartiennent à l'échelon intermédiaire.

642. C'est à cet échelon que les fonctionnaires de talent sont repérés par leurs supérieurs et préparés aux postes de haute direction. Il offre en outre une large gamme de carrières attrayantes — spécialisées ou techniques — qui ne mènent pas au sommet de la hiérarchie. Bref, par leurs tâches précises et leurs attitudes générales, les fonctionnaires de cette catégorie illustrent ce que c'est que de travailler dans la fonction publique. Il se trouve dans leurs rangs des hommes et des femmes de milieux et de spécialités variés, occupés à concevoir les missions qui incombent à l'administration fédérale, à les exécuter, à les faire connaître.

Importance de
l'échelon
intermédiaire

643. Il est bien établi dans les milieux gouvernementaux que le niveau intermédiaire de la fonction publique pose des problèmes particuliers de personnel. En 1966, le président de la Commission du service civil déclarait ce qui suit :

Tous sont d'avis, j'en suis sûr, que la politique du gouvernement canadien mérite d'être appliquée par nos meilleurs esprits et par les plus hautes compétences administratives et professionnelles qui existent au pays. La Loi sur le service civil reconnaît ce besoin et prévoit les moyens d'y satisfaire. Malheureusement, toutefois, c'est un fait que la fonction publique du Canada n'ait pas encore réussi à attirer et à retenir sa juste part des personnes compétentes qui représentent les deux cultures du Canada. Nous n'avons pas réussi à recruter, surtout pour les postes intermédiaires et supérieurs, un nombre suffisant de Canadiens français bien qualifiés et, de l'avis de la Commission, c'est là une lacune qui joue au détriment de l'intérêt public¹.

644. En 1965, nous avons effectué une enquête par interviews auprès des fonctionnaires du niveau moyen. Cette étude, plus que toute autre, a déterminé notre orientation pour le reste du présent chapitre ; il convient donc de fournir quelques détails sur sa portée et sur la méthode suivie. Elle comportait de longues interviews menées dans cinq ministères qu'on avait choisis comme propres à offrir un profil typique de l'administration fédérale : Agriculture, Finances, Revenu national (Division de l'impôt), secrétariat d'État, Travaux publics. Le nombre des interviews s'est élevé à 306. Sur ce total, 296 (avec 168 anglophones et 128 francophones) ont été retenues comme se prêtant à l'analyse. Les sujets de l'échantillon travaillaient tous à Ottawa, avaient de 25 à 45 ans et gagnaient au moins \$ 6 200 par année².

Étude du
déroulement
des carrières

1. J. J. CARSON, « Le nouveau rôle de la Commission du service civil », conférence prononcée le premier février 1966 devant les membres de l'Institut fédéral des sciences administratives.

2. BEATTIE, DÉSY et LONGSTAFF, « Bureaucratic Careers : Anglophones and Francophones in the Canadian Public Service ». Les fonctionnaires n'ayant ni l'anglais ni le français pour langue maternelle sont assimilés au groupe francophone ou au groupe anglophone, selon la prépondérance de l'une ou l'autre langue officielle chez eux. On trouvera à l'appendice v un parallèle entre les résultats de cette étude et ceux intéressant l'ensemble des spécialistes, cadres et techniciens de la fonction publique ministérielle.

L'échelon
intermédiaire
comporte
trois groupes

645. L'étude « *Bureaucratic Careers* » portait principalement sur une grande variété de milieux de travail et de spécialités à l'échelon moyen. On a distingué trois vastes groupes de spécialisation. Le premier englobe les spécialistes, dont la formation exige le plus souvent la maîtrise ou le doctorat : avocats, ingénieurs, comptables et scientifiques, par exemple. Le deuxième se compose des cadres, notamment ceux dont la tâche principale consiste à diriger le travail ou à élaborer des politiques, ou les deux. Les fonctionnaires munis de titres professionnels mais occupant des postes administratifs hors de leur spécialisation sont compris dans ce deuxième groupe. C'est le cas, par exemple, des agents d'administration, des agents du personnel et des agents des finances. Le troisième groupe englobe techniciens et assimilés, lesquels assurent des tâches se rattachant à une profession spécialisée ou scientifique, tels les programmeurs, les traducteurs et les agents techniques.

Fonctions et
milieux de
travail

646. Les termes « cadre de travail » ou « milieu de travail » peuvent tout désigner, depuis la section la plus petite jusqu'à des ministères complets ; toutefois, ils s'appliquent habituellement à une direction ou à un service. Il convient d'insister sur la grande variété que présentent les nombreuses directions, ne serait-ce qu'en raison de l'image populaire d'une fonction publique où les employés exécuteraient, dans d'immenses salles, les mouvements d'une routine paperassière. Il existe, bien entendu, un grand nombre de tâches routinières dans l'administration publique ; chaque ministère doit s'occuper du personnel, de la feuille de paye et de l'acheminement des formulaires. Mais le caractère original et la diversité d'un grand nombre de fonctions sont trop peu connus. Pour comprendre les problèmes relatifs au personnel, il faut voir le côté routine et le côté originalité des fonctions et des cadres de travail au sein de l'administration publique. Il semblerait donc que, dans les milieux de travail de la fonction publique, la possibilité ou l'impossibilité relative pour chacun d'exercer son esprit créateur soit une variable décisive.

Possibilités
d'initiative

647. Le milieu le plus favorable à l'esprit créateur est celui où les fonctionnaires peuvent élaborer des idées et expérimenter des théories en travaillant de façon autonome, selon leur propre rythme, et où il leur est possible d'assumer personnellement l'obligation de mener à bonne fin divers projets. Par le passé, le gouvernement canadien s'est surtout consacré, du moins dans ses opérations intérieures, aux tâches d'administration courante (services postaux, perception des impôts, etc.). Depuis quelque temps, la planification, la recherche et les fonctions régulatrices augmentent sensiblement le nombre des milieux de travail fédéraux où le travail créateur prédomine. Pour s'assurer et retenir le personnel nécessaire à ces fonctions, le gouvernement doit,

comme jamais jusqu'ici, rivaliser avec d'autres organismes et avec le secteur privé, auprès des talents de premier ordre chez les spécialistes, les cadres et les techniciens.

C. Antécédents du personnel de l'échelon intermédiaire

648. Nous avons cherché à nous renseigner sur les antécédents de fonctionnaires types des deux sexes, au service de l'un ou l'autre des cinq ministères étudiés. Diverses questions étaient tout indiquées dans le cas des fonctionnaires moyens de la région Ottawa-Hull. Quelle est la langue maternelle de ces francophones et de ces anglophones ? De quel pays et de quel milieu social viennent-ils ? Quelles études ont-ils faites ? Quelle est leur expérience professionnelle ? En général, quelle mobilité géographique et sociale ont-ils connue ?

1. Langue maternelle, origine ethnique et pays de naissance

649. Le groupe anglophone est passablement hétérogène : 26 % de ses membres sont nés hors du Canada, dont 11 % en Grande-Bretagne ; la langue maternelle de 14 % d'entre eux n'est pas l'anglais ; 27 % se déclarent d'origine non britannique (dont 10 % d'origine allemande, autrichienne, belge, hollandaise, suisse et scandinave, 6 % d'origine slave et 2 % d'origine juive).

650. Le groupe francophone est plus homogène : seulement 7 % sont nés hors du Canada, — en France et dans d'autres régions francophones de l'Europe ; 3 % seulement se disent d'origine non française¹.

2. Lieu d'origine

651. Il est notoire aujourd'hui que dans les sociétés industrielles avancées les personnes de talent et de haute formation sont généralement mobiles, que les grands organismes économiques, publics et privés, encouragent cette mobilité. Il est exact aussi que la mobilité géographique est coûteuse : elle modifie, entre autres, les relations avec parents et amis et exige une difficile adaptation à un nouveau milieu.

652. La population canadienne étant d'une grande mobilité géographique, nombre de gens naissent dans une localité, grandissent et se créent des liens dans une autre, puis arrivent à l'âge mûr dans une troisième. Pour déterminer le lieu d'origine d'un fonctionnaire, le mieux est de considérer où habitait sa famille à l'époque de ses études secondaires. Les données sur le personnel de l'échelon intermédiaire ayant

Mobilité

1. Voir les tableaux nos A-43, A-44 et A-45, app. III ; voir aussi la note du § 644.

résidence à Ottawa ou à Hull montrent un vif contraste à cet égard entre anglophones et francophones (tableau n° 52). Seulement 19 % des anglophones ont passé leur enfance à Hull ou Ottawa ; 52 % (dont 21 % venus de pays étrangers) ont été élevés hors de l'Ontario et du Québec. Parmi les francophones, il y a une proportion extraordinaire (51 %) de personnes de Hull, d'Ottawa et d'ailleurs en Ontario, si l'on considère que moins de 7 % de la population active de langue française habite l'Ontario. Hull excepté, seulement 37 % viennent du Québec, où vivent plus des trois quarts de la population active francophone. Il semblerait donc que la fonction publique réussit assez bien à recruter des anglophones de partout au Canada et à l'étranger, mais que plus de la moitié des francophones qu'elle attire sont natifs de la région de la capitale fédérale et de ses environs. Il est à noter que la région de la capitale est la première source d'effectifs francophones pour des ministères tels que celui du Revenu national (Division de l'impôt) : 58 % de Hull et Ottawa, et celui des Travaux publics : 61 %, où la routine quotidienne l'emporte sur la création et l'esprit d'initiative¹. En outre, sur l'ensemble des fonctionnaires de niveau intermédiaire de langue française travaillant à Ottawa, 65 % du personnel administratif et technique sont originaires d'Ottawa ou de Hull, contre seulement 21 % dans les carrières de spécialistes qui se prêtent mieux à l'activité créatrice². Les francophones venant du Québec s'orientent plus nombreux vers les secteurs où l'activité créatrice exige une haute formation.

653. On constate par ces données dans quelle mesure la fonction publique a été impuissante à attirer à Ottawa les francophones, en particulier ceux du Québec (Hull excepté). En conséquence, l'administration centrale doit recruter la moitié de son personnel francophone en Ontario ou dans la ville de Hull, adjacente. Cette situation n'aide en rien au développement d'une fonction publique fédérale vraiment bilingue et biculturelle.

Situation
difficile des
Franco-
Ontariens

654. La place relativement importante des Ontariens de langue française dans l'administration fédérale et leur concentration dans les sphères où la routine est prédominante reflètent bien la situation économique et scolaire difficile où ils se trouvent. Minoritaires dans une province qui, jusqu'à ces derniers temps, n'acceptait de faire droit qu'au plus strict minimum de leurs revendications en faveur d'une vie culturelle complète, ils disposent de ressources très limitées dans les domaines de la culture et de l'enseignement. Aussi nombre d'Ontariens francophones, faisant une partie de leurs études en anglais et travaillant le plus souvent en cette langue par la suite, se trouvent comme écartelés entre les deux grandes cultures du Canada. Ceux qui ont passé leur enfance dans un

1. Voir le tableau n° A-46, app. III.

2. Voir le tableau n° A-47, app. III.

TABLEAU 52 Lieu d'origine et langue

Répartition en pourcentage, selon le lieu d'origine, des fonctionnaires anglophones et francophones de l'échelon intermédiaire, dans cinq ministères fédéraux — Canada, 1965

	Tous les fonctionnaires	Anglophones	Francophones
Ottawa et Hull	22,3	18,5	43,0
Ontario (sauf Ottawa)	20,6	23,2	7,8
Montréal	5,7	4,2	13,3
Province de Québec (sauf Hull et Montréal)	5,4	1,8	23,4
Provinces Atlantiques	7,8	8,3	3,9
Provinces de l'Ouest	19,9	23,2	3,1
Pays étrangers	18,3	20,8	5,5
Total	100,0	100,0	100,0
<i>Échantillon</i>	<i>296</i>	<i>168</i>	<i>128</i>

Source : BEATTIE, DÉSY et LONGSTAFF, « Bureaucratic Careers ».

milieu défavorisé de la sorte n'ont, en général, ni la formation ni l'élan voulus pour rivaliser à chances égales dans le monde du travail avec leurs collègues anglophones, ou avec leurs collègues francophones du Québec.

655. Contrairement aux francophones d'Ontario, ceux du Québec, à l'échelon intermédiaire de la fonction publique, ont eu tendance à s'orienter vers des secteurs plus propices à l'activité intellectuelle. C'est grâce, entre autres, à une meilleure préparation scolaire et à une assise culturelle mieux affermie. Dans les années 40 et 50, les francophones du Québec, comme ceux de l'Ontario, devaient chercher de l'emploi dans la sphère fédérale, faute souvent de perspectives favorables dans les secteurs public ou privé de l'économie québécoise. Toutefois, la situation a changé ces dernières années. La fonction publique du Québec, l'un des instruments de la « révolution tranquille », a absorbé une large part des compétences nouvelles issues des universités francophones de la province. Elle a en outre amené nombre de fonctionnaires fédéraux de langue française à quitter Ottawa pour s'installer à Québec. Entretemps, les grandes sociétés privées, bien que sous une direction encore presque entièrement anglophone, ont montré beaucoup plus d'empressement à recruter des francophones pour les postes de niveau intermédiaire et même supérieur. On observe aussi que c'est le personnel de talent et à l'esprit d'initiative (anglophone comme francophone) qui témoigne de la plus grande insatisfaction à l'égard de la vie à Ottawa et

Les francophones du Québec

du moins d'intérêt pour la fonction publique fédérale¹. Par conséquent, les ministères qui ont besoin d'esprits créateurs doivent les rechercher activement, du côté francophone, sur un marché du travail beaucoup plus difficile qu'auparavant. Ils ont à peine réussi, ces dernières années, à conserver leur part du marché, malgré des efforts accrus de recrutement et de meilleures chances de promotion pour les Québécois de langue française.

656. La proportion élevée des Ontariens et la proportion peu considérable des Québécois parmi les fonctionnaires de langue française expliquent la faible participation des francophones et l'usage limité du français aux échelons intermédiaire et supérieur de l'administration fédérale. Si la fonction publique avait su attirer un nombre proportionné de Québécois de langue française, la situation se présenterait sous un jour différent ; il n'y aurait pas moins d'Ontariens francophones dans l'administration fédérale, mais plus de Québécois de langue française. Par ailleurs, il est bien évident que les Ontariens francophones ne pourront jouer pleinement leur rôle dans la fonction publique que dans la mesure où ils seront équipés pour le faire. Le gouvernement fédéral doit reconnaître qu'il est en partie responsable de la situation politique et économique où se trouve la collectivité francophone d'Ottawa et des environs. Ainsi que nous l'avons indiqué plus haut, il a fait très peu jusqu'à récemment pour créer un milieu de travail qui inciterait les membres de ce groupe à pousser plus loin leur formation ; il a aussi contribué à la stagnation culturelle de la région d'Ottawa et de Hull, en exigeant que les francophones utilisent l'anglais au travail.

657. Le gouvernement ontarien a conçu récemment le projet d'écoles publiques qui dispenseraient les cours en français ; avec le temps, cette mesure facilitera la formation de plus de francophones ayant une authentique culture française et mieux préparés à travailler dans leur langue. Il faudra tout de même rechercher dans le Québec, au-delà de Hull, des francophones capables de s'affirmer et d'assurer la présence de leur langue et de leur culture aux échelons intermédiaire et supérieur de la fonction publique fédérale. Toutefois, il ne suffit pas de chercher : il faut créer des milieux de travail où la langue et la culture françaises appartiennent à la nature des choses.

3. *Origine sociale*

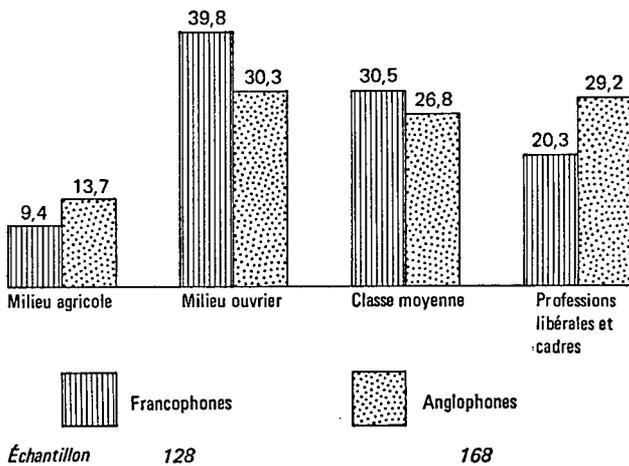
Antécédents
familiaux

658. Pour apprécier quelles possibilités d'ascension professionnelle et sociale offre la fonction publique, considérons les antécédents familiaux de certains groupes de fonctionnaires. Les données relatives aux

1. Voir les §§ 704-714.

fonctionnaires formant l'échelon supérieur (un peu plus de 200) révèlent qu'ils viennent surtout des milieux de cadres et de professions libérales, où les études universitaires et la volonté de réaliser ses plus hautes ambitions vont de soi. Cependant un certain nombre de hauts fonctionnaires sont de souche agricole ou ouvrière ; par contre, peu viennent de familles très riches ou très puissantes. À l'échelon intermédiaire, dans les cinq ministères étudiés, la fonction publique compte nombre de personnes en pleine ascension sociale ; 49 % des francophones et 44 % des anglophones viennent de familles de cultivateurs ou d'ouvriers (graphique n° 13).

GRAPHIQUE 13 Origine sociale des fonctionnaires de l'échelon intermédiaire, dans cinq ministères fédéraux (en %) — Canada, 1965



Source : BEATTIE, DÉSY et LONGSTAFF, « Bureaucratic Careers ».

659. Sans doute les obstacles d'ordre linguistique et culturel jouent-ils contre le progrès des francophones ; cependant on est fondé à conclure que les principaux facteurs qui permettent d'accéder aux postes supérieurs, chez les anglophones du moins, sont les titres universitaires de premier ordre — aux yeux de la fonction publique, ceux qui sanctionnent les études du troisième cycle dans une des universités les plus réputées de Grande-Bretagne ou des États-Unis — ; une compétence avérée ; une qualité indéfinissable ordinairement qualifiée de « bon jugement politique », soit des perspectives intellectuelles et politiques que les hauts fonctionnaires considèrent comme sûres.

Qualités
souhaitables

Une fonction
publique
accessible

660. Une conclusion se dégage des indications sur l'origine culturelle, géographique et sociale des fonctionnaires du niveau intermédiaire : l'administration fédérale est ouverte et avide de talents. Elle exploite largement les ressources humaines de toutes les régions (le Québec excepté) et de toutes les classes sociales du pays. Fait très important, elle attire nombre de Canadiens d'origine ni française ni britannique, dont beaucoup d'immigrants. Exposés aux incertitudes de l'adaptation à un nouveau pays, ceux-ci recherchent souvent la sécurité et la stabilité qu'offre la fonction publique¹.

661. Dans l'ensemble, la fonction publique témoigne d'une saine ouverture à l'endroit des éléments de talent et de bonne formation de toute la communauté anglophone, quelle que soit leur origine ethnique. Cette attitude s'impose sur un marché du travail difficile, où sévit une extrême rareté de spécialistes, de techniciens et de cadres administratifs. Lors de notre enquête, presque toutes les directions de ministère faisaient état de vacances. La fonction publique mérite des éloges pour la façon dont elle a su utiliser les compétences chez des anglophones issus de milieux fort divers. Par contre, elle n'est pas parvenue à se rendre attrayante, à s'ouvrir aux francophones, notamment à ceux du Québec, qui ont conservé des manières de penser et des comportements reflétant la formation reçue et leur milieu culturel.

4. Instruction

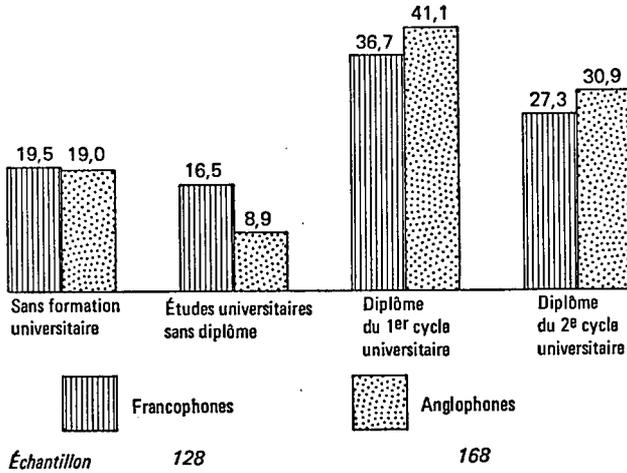
662. Toutes les grandes entreprises accordent de l'importance au niveau d'instruction, dans l'affectation du personnel. L'administration fédérale va probablement plus loin encore que la plupart dans cette voie, du fait de son insistance sur les critères objectifs. Comme l'échelon intermédiaire prend de l'expansion et que l'organisation rationnelle se développe, les diplômés, par opposition à l'expérience pratique, à l'ancienneté ou au simple « patronage », influenceront probablement encore davantage sur le déroulement des carrières individuelles.

Sciences et
génie

663. Parmi les fonctionnaires de l'échelon intermédiaire qui ont été interviewés, les anglophones ont un niveau d'instruction un peu plus élevé : 72 % titulaires d'un diplôme universitaire, contre 64 % chez les francophones (graphique n° 14) ; au chapitre de la spécialisation, on constate des écarts beaucoup plus grands. Dans les cinq ministères étudiés, 72 % des diplômés anglophones sont spécialisés en sciences ou en génie, contre seulement 40 % parmi les francophones (graphique n° 15). Le traitement supérieur que touchent les anglophones tiendrait

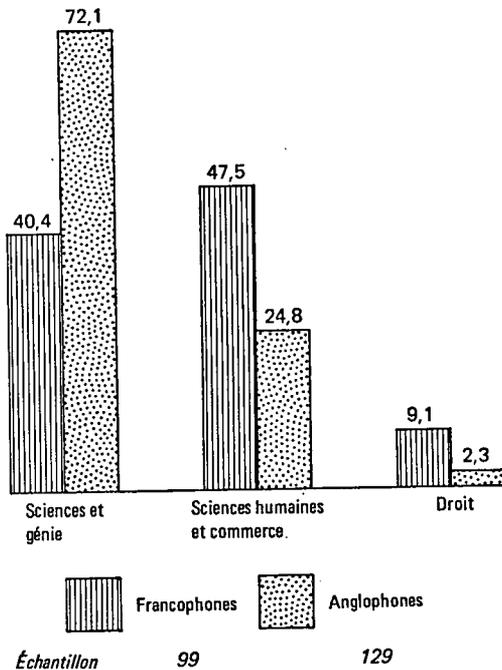
1. Ils sont attirés aussi par ce qui leur apparaît comme un milieu exempt de discrimination à l'endroit des nouveaux venus. Nombre de « Néo-Canadiens » et d'anglophones de souche non britannique nés au Canada estiment que l'administration fédérale l'emporte généralement sur l'industrie privée sous ce rapport. Voir le § 691.

GRAPHIQUE 14 Instruction des fonctionnaires de l'échelon intermédiaire, dans cinq ministères fédéraux (en %) — Canada, 1965



Source : BEATTIE, DÉSY et LONGSTAFF, « Bureaucratic Careers ».

GRAPHIQUE 15 Formation universitaire des fonctionnaires de l'échelon intermédiaire, dans cinq ministères fédéraux (en %) — Canada, 1965



Source : BEATTIE, DÉSY et LONGSTAFF, « Bureaucratic Careers ».

donc notamment à ce qui suit : dans l'administration fédérale, comme dans la plupart des grandes entreprises privées, les diplômés en sciences et en génie sont mieux rétribués que les diplômés en sciences humaines ou en commerce.

664. Jusqu'à ces derniers temps, les universités de langue française ou bilingues tendaient à négliger les disciplines scientifiques et technologiques¹. Nombre de fonctionnaires francophones, réagissant contre cet état de choses, ont cherché à recevoir une formation supérieure en sciences ou en génie dans les universités anglophones du Canada ou des États-Unis². Aussi ont-ils supplanté, en matière de traitements et de promotions, ceux qui avaient terminé leurs études universitaires dans des établissements francophones³.

665. La faiblesse des études scientifiques et technologiques en français joue contre l'avancement des francophones dans la fonction publique ; c'est aussi, semble-t-il, le cas du faible niveau de l'enseignement élémentaire et secondaire de langue française à Ottawa et dans diverses régions francophones de l'Ontario. Cette lacune ressort nettement d'une étude sur les résultats obtenus par les élèves anglophones et francophones des écoles secondaires ontariennes⁴. Une comparaison entre les deux groupes linguistiques a permis de constater que les anglophones étaient deux fois plus nombreux que les francophones à terminer leurs études secondaires (cinq ans en Ontario), à niveaux professionnels égaux chez leurs pères. En d'autres termes, même quand ils appartenaient à des familles de statut socio-économique à peu près égal, les francophones avaient de fortes chances d'accuser un retard de scolarité. Nombre de faits contribuent à cette disparité, mais celle-ci, concluaient les auteurs de l'étude, tenait principalement aux difficultés d'adaptation que les élèves francophones éprouvent dans les écoles de langue anglaise de l'Ontario, et aussi au peu de ressources dont disposait (jusqu'à récemment) le système scolaire francophone. En conséquence, cette inégalité scolaire a pour effet que les francophones ontariens, qui sont nombreux à entrer dans l'administration fédérale, n'y ont en général que des possibilités de carrière limitées.

1. Voir les §§ 532-544.

2. Nous nous référons ici aux fonctionnaires âgés de 25 à 45 ans (en 1965) qui ont fait leurs études supérieures dans les années 40 et 50. Les progrès récents de l'enseignement supérieur au Québec sont survenus trop tard pour eux.

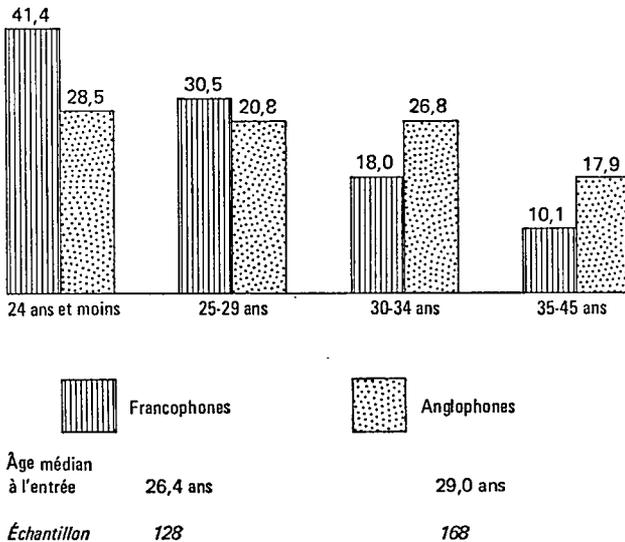
3. Bien sûr, les francophones qui reçoivent leur formation supérieure dans des universités de langue anglaise plutôt que de langue française en tirent d'autres avantages que ceux d'ordre technique. Premièrement, ils acquièrent plus d'aisance en anglais ; deuxièmement, ils développent leur faculté d'adaptation à un milieu de travail de langue anglaise ; troisièmement, ils reçoivent des grades d'universités jouissant de prestige auprès des anglophones. En revanche, ils seront moins aptes à faire du travail spécialisé dans leur langue maternelle.

4. A. J. C. KING et C. E. ANGI, « Language and Secondary School Success », étude effectuée pour la Commission après entente avec l'Ontario Institute for Studies in Education.

5. Antécédents professionnels

666. À leur entrée dans la fonction publique, l'âge médian des anglophones de l'échelon intermédiaire est de 29 ans, et celui des francophones de 26 ans. La majorité des fonctionnaires de ce niveau auraient donc avant d'entrer dans la fonction publique des antécédents professionnels appréciables. On note cependant une assez grande différence entre francophones et anglophones sous ce rapport : les premiers sont plus nombreux à entrer dans la fonction publique immédiatement après leurs études (41 %, contre 24 % pour les anglophones) ; aussi une plus faible proportion de francophones deviennent fonctionnaires dans la trentaine ou la quarantaine (graphique n° 16).

GRAPHIQUE 16 Âge à l'entrée dans la fonction publique des fonctionnaires de l'échelon intermédiaire, dans cinq ministères fédéraux (en %) — Canada, 1965



Source : BEATTIE, DÉSY et LONGSTAFF, « Bureaucratic Careers ».

667. Si l'on étudie la carrière de ceux qui ont travaillé antérieurement, on constate que dans bien des cas la décision d'entrer dans la fonction publique a suivi une rupture brusque et souvent imprévisible avec un emploi ou une localité, — par exemple on avait quitté précipitamment une situation pour des raisons personnelles, on avait été congédié ou on avait immigré au Canada. Pour ces employés, la fonction publique est un peu comme un refuge ; elle offre des perspec-

Déroulement de la carrière

tives limitées d'avancement mais une situation stable. Les anglophones, avec de plus grandes possibilités devant eux et plus d'années de service dans le secteur privé et une plus grande propension à « mettre les voiles », à s'installer ailleurs, sont plus nombreux que les francophones à avoir connu ce genre de rupture dans leur vie professionnelle. Cependant, les francophones du Bureau des traductions accusent une plus forte fréquence de changements d'emplois que tout autre groupe professionnel¹.

668. Il semblerait, d'après ce qui précède, qu'une minorité non négligeable de fonctionnaires, particulièrement chez les anglophones, soient venus à l'administration fédérale non pas tant pour se faire une carrière que pour se fixer professionnellement, après un échec ou une déception dans le secteur privé. C'est moins souvent le cas chez les francophones. Les faits tendent à démontrer que, sauf exceptions, ils se trouvaient dans une situation stable — ou n'avaient pas encore travaillé — avant d'entrer dans la fonction publique, et qu'ils ont eu plus de difficultés par la suite. Généralement, ils ont eu moins de mobilité géographique avant de passer à la fonction publique. Les francophones viennent plus tôt et, pour bon nombre, partent plus tôt également.

D. Le travail, la collectivité locale et l'attachement à la fonction publique

669. Être satisfait de sa carrière et du milieu de travail n'entraîne pas de toute nécessité l'attachement à la fonction publique. Les raisons qui retiennent une personne à un emploi ou la poussent à le quitter sont complexes et variées. Citons les tempéraments (trop de temps au même poste peut rendre impatient), les étapes de l'existence (le fardeau d'une hypothèque et le coût de l'instruction des enfants), l'attitude devant le travail et le bureau, les liens communautaires et la vie culturelle. Au cours de l'étude sur les carrières, on a connu des gens très heureux au travail, mais sans attaches, et qui envisageaient même de partir. D'autres étaient mécontents à divers degrés, mais manifestaient un attachement inébranlable. De façon générale, ces derniers auraient craint de compromettre la stabilité que leur valait un emploi dans la fonction publique ; ils étaient comme liés à leurs postes.

1. Parmi les fonctionnaires de l'échelon moyen que nous avons interviewés, les traducteurs dont la plupart ont le français pour langue maternelle, sont les plus insatisfaits. Jusqu'à un certain point, cette insatisfaction tient aux hommes qu'attire la profession (bon nombre s'étaient proposé de faire carrière dans le journalisme ou le droit, ou de se consacrer à la prétrise), et à la nature même du travail : la traduction exige des aptitudes intellectuelles considérables, mais elle est souvent monotone et fastidieuse. Autre motif de mécontentement chez les traducteurs : leur travail n'est pas très prisé. La demande s'est accrue vivement au cours des trois ou quatre dernières années, mais la plupart des ministères ne voient là qu'un embêtement, que des dépenses supplémentaires en temps et en argent dans la marche de l'administration publique. Voir les §§ 434-451.

670. Notre examen de ces sentiments de satisfaction et d'attachement est centré sur les attitudes des fonctionnaires anglophones et francophones de niveau intermédiaire devant le travail et la collectivité locale. Pourquoi sont-ils entrés dans la fonction publique ? Trouvent-ils équitable le système de déroulement des carrières ? Que pensent-ils de la vie dans la région Ottawa-Hull ? Sont-ils disposés à poursuivre leur carrière dans l'administration fédérale ?

Satisfaction et
attachement

1. Pourquoi on devient fonctionnaire

671. Nombre de facteurs jouent dans la décision de rechercher un emploi dans la fonction publique fédérale plutôt que dans un autre domaine non commercial ou que dans le secteur privé. Parmi les raisons les plus marquantes invoquées par les fonctionnaires de l'échelon intermédiaire, nous mentionnerons : l'intention de servir le pays ou de se trouver au centre d'importants événements nationaux ou internationaux ; le niveau élevé du travail ou la nature particulière des problèmes dont s'occupe le gouvernement ; l'inexistence au Canada d'un autre emploi où l'on puisse exercer sa spécialité ; un concours de circonstances ou l'impossibilité de trouver un emploi ailleurs ; le désir d'éviter les pressions et l'insécurité d'emploi du secteur privé.

672. Les exemples cités plus haut, bien que non exhaustifs, évoquent des motifs de deux ordres, soit les avantages professionnels : possibilités de créer, de se réaliser ou simple satisfaction au travail, et les avantages personnels : sécurité, travail exempt de tension, ou possibilité d'habiter dans la région Ottawa-Hull.

Facteurs pro-
fessionnels et
avantages
personnels

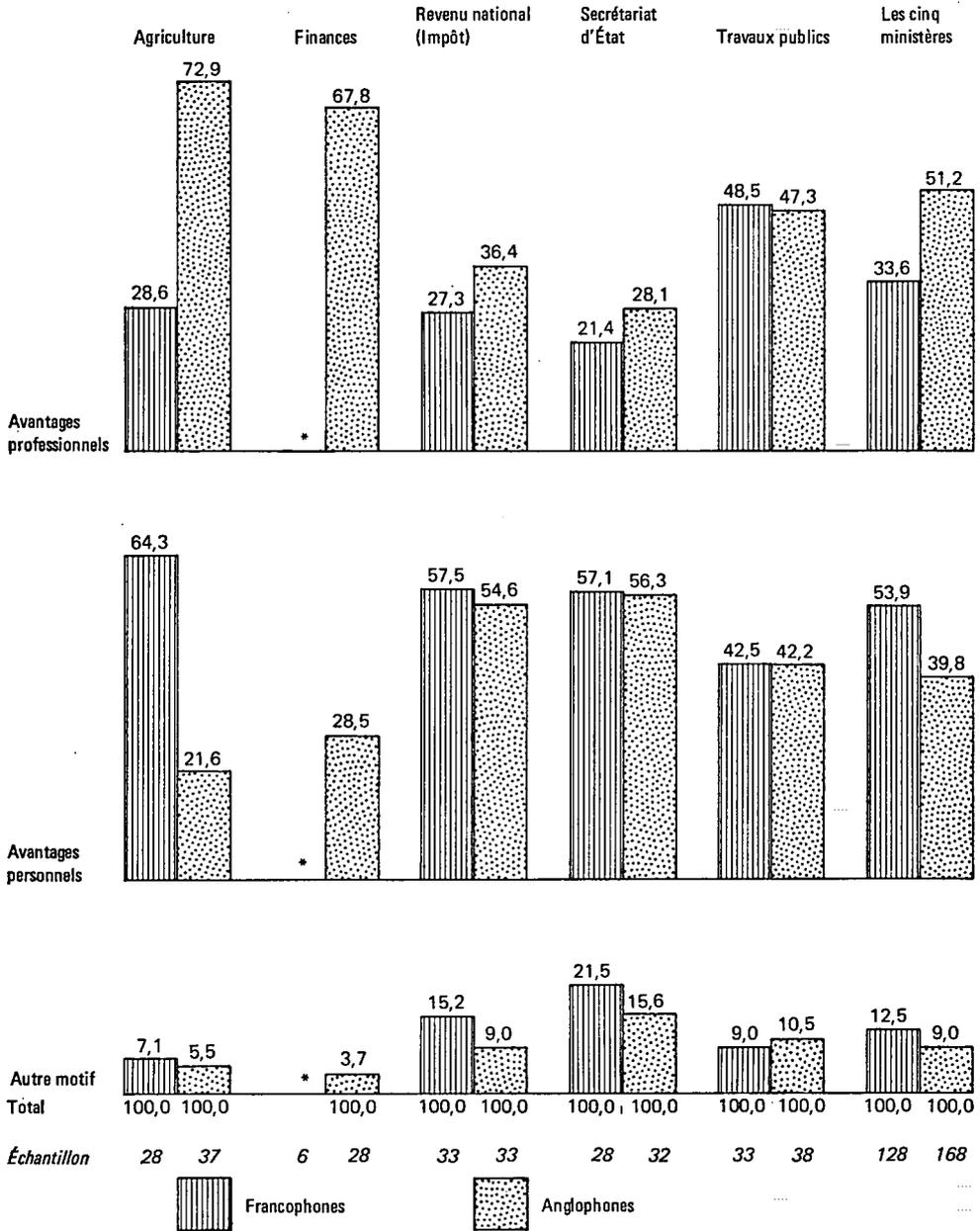
673. Les principaux motifs d'entrée dans la fonction publique varient d'un ministère à l'autre (graphique n° 17) ; cette diversité est fort révélatrice, quant aux milieux de travail. Aux ministères des Finances et de l'Agriculture, où prédominent la recherche et l'élaboration de politiques, le personnel, anglophone en majeure partie, a recherché l'autonomie et le travail de création. Sous ce rapport, les ministères des Travaux publics et du Revenu national, chargés de tâches auxiliaires courantes, offrent moins de possibilités. Même les spécialistes de ces ministères (architectes, ingénieurs, comptables et avocats notamment) ont été attirés surtout par les avantages personnels.

Facteurs
professionnels

674. Pour ce qui est de l'écart entre les groupes linguistiques, le graphique n° 17 semble indiquer que les anglophones ont, en général, plus d'inclination pour le côté création de leur travail : 51 %, contre 34 % chez les francophones, sont venus à la fonction publique pour des raisons professionnelles. Cette différence concorde avec nos autres constatations, dont celle d'un plus grand nombre de diplômés en sciences et en génie chez les anglophones.

Écarts entre
groupes lin-
guistiques

GRAPHIQUE 17 Principal motif d'entrée dans la fonction publique des fonctionnaires de l'échelon intermédiaire, dans cinq ministères fédéraux (en %) — Canada, 1965



* Sans valeur statistique.

675. Quand on fait le décompte de ceux qui ont recherché les avantages personnels, on découvre des différences significatives entre anglophones et francophones. Un plus grand nombre d'anglophones ont déclaré qu'ils avaient été amenés à la fonction publique par le désir d'un travail comportant moins de tension et par la sécurité. Bon nombre avaient connu des déboires dans l'industrie privée et voulaient en sortir ; la fonction publique fédérale leur a fourni cette possibilité. Les rémunérations ne sont pas aussi élevées, mais les augmentations et les promotions (qui permettent parfois de passer à une nouvelle catégorie sans changement d'attributions) sont fréquentes. Les spécialistes anglophones, tels les comptables au ministère du Revenu national (Impôt) et les ingénieurs au Bureau des brevets ou au ministère des Travaux publics, sont souvent mus par ces considérations.

Avantages
personnels

676. Parmi les francophones qui ont cité les avantages personnels, un nombre étonnant, soit un sur cinq du groupe interviewé à l'échelon moyen, ont reconnu être entrés dans la fonction publique parce qu'ils ne trouvaient pas d'emploi ailleurs. Ce fait explique, entre autres, la forte proportion des francophones qui attachent un grand prix aux éléments de sécurité de leur emploi. Certains anglophones, certes, ont mis l'accent sur la sécurité professionnelle offerte par la fonction publique, mais il ne s'en est guère trouvé pour témoigner, en relatant leur recherche d'un emploi, du désespoir commun à nombre de francophones. Peu d'anglophones acceptent d'être liés à leurs postes avec la résignation qui caractérise une multitude de leurs collègues de langue française.

677. En général, ce sont les francophones d'un certain âge qui mettent le plus en relief la sécurité. Beaucoup d'entre eux, spécialistes ou techniciens de formation professionnelle peu poussée, sont arrivés sur le marché du travail dans les années 40 ou 50, époque où l'industrie privée était sensiblement moins ouverte qu'aujourd'hui à leur groupe. Ces francophones viennent en proportion démesurée de l'Ontario, de Hull ou de la région québécoise avoisinante.

678. Le désir de rester dans la région Ottawa-Hull a été cité souvent par les francophones, mais rarement par les anglophones. Un francophone sur huit déclare avoir eu pour motif principal, en entrant dans la fonction publique, de rester à Ottawa ou à Hull.

679. Deux thèmes principaux se dégagent des motifs d'ordre professionnel. Premièrement, certains veulent travailler dans la fonction publique, par opposition à l'industrie privée, qu'ils regardent avec une certaine hauteur. Cette attitude caractérise surtout des hommes issus de familles appartenant aux professions libérales ou aux catégories moyennes-supérieures de la fonction publique. « Je viens d'une famille de fonctionnaires, disait un jeune agent des finances. Cela a dû marquer

la façon dont je me représente la fonction publique ou l'enseignement : orientation vers le service plutôt que vers les affaires¹. »

Volonté de servir le pays

680. Cette volonté s'exprime souvent dans les ministères (tels le Conseil du Trésor, les Affaires extérieures et les Finances) où se fait l'apprentissage de la direction supérieure. De fait, les hauts fonctionnaires, dans ces milieux, semblent attendre une telle attitude des jeunes agents engagés dans une carrière qui conduit aux postes supérieurs. Cependant, même si ces attitudes apparaissent comme normales, il est souvent difficile pour les jeunes fonctionnaires d'être précis sur ce point. La plupart hésitent quelque peu à exprimer des sentiments pouvant sembler trop généreux, trop empreints de civisme. Quoi qu'il en soit, le principe du service occupe une place importante dans les conceptions éthiques de l'administration fédérale et sous-tend les efforts de la majorité des hauts fonctionnaires.

Désir de réalisation professionnelle

681. Chez ceux qui sont venus à la fonction publique pour des motifs professionnels, un deuxième thème majeur est communément exprimé par les scientifiques du ministère de l'Agriculture et par les spécialistes de la planification et de la recherche. Il comporte un souci de se réaliser et de se faire reconnaître sur le plan professionnel. Au ministère de l'Agriculture, par exemple, le facteur professionnel occupe une place importante dans les préoccupations des chercheurs scientifiques ; mais leur attachement pour l'employeur est faible. « Je me soucie peu de la politique ou du gouvernement fédéral, quels qu'ils soient, mais je suis entré au ministère [de l'Agriculture] à cause des possibilités de recherche¹ », telle est l'explication typique que nous ont donnée les personnes de cette catégorie qui sont entrées dans la fonction publique.

682. Les francophones, eux, n'entretiennent pas de tels sentiments à l'égard de leur carrière, de façon générale, mais ils évoluent sous ce rapport. C'est qu'ils sont peu nombreux dans les milieux les plus favorables à l'esprit d'invention, tels les ministères des Finances et de l'Agriculture. Et ceux qui s'y trouvent doivent exercer leur activité dans une ambiance culturelle anglaise. Quel que soit le dynamisme de ces milieux, étant exclusivement anglophones, ils ne sont guère propices à l'activité créatrice des francophones.

2. La fonction publique comme milieu de travail

683. Sur nombre d'aspects du milieu de travail, les fonctionnaires de l'échelon intermédiaire ont des opinions identiques à celles qu'on entretient dans d'autres grandes organisations. Mais si nous nous attachons à leurs vues essentielles sur l'administration fédérale, seuls quelques

1. Le texte anglais de la citation se trouve à l'appendice VIII.

thèmes majeurs se dégagent. La plupart des considérations se fondent sur des emplois tenus antérieurement hors de la fonction publique et aussi sur le degré d'harmonie qui existe entre le milieu actuel de travail et les activités non professionnelles de ces fonctionnaires.

684. Les francophones et les anglophones diffèrent beaucoup aussi par leurs idées sur les traits dominants de l'administration fédérale. Les membres des deux groupes linguistiques se représentent de la même façon de nombreux aspects de la fonction publique, mais ne considèrent pas les mêmes comme essentiels. Apparemment, anglophones et francophones ont, dans leur situation professionnelle immédiate, des exigences différentes, et un passé différent comme point de comparaison.

685. La majorité des anglophones ont travaillé dans le secteur privé ; aussi les comparaisons entre le secteur public et le secteur privé occupent-elles beaucoup de place dans leur manière de voir. Parmi les fonctionnaires qui aspirent à un poste dans la haute direction, notamment dans les ministères et organismes clés de l'administration centrale, beaucoup sont imbus de la notion de service, comme nous l'avons indiqué plus haut. La plupart de ces hommes ont des intérêts intellectuels très étendus, et certains d'entre eux sont restés liés au monde universitaire ; souvent ils conçoivent comme autre choix possible une carrière dans l'enseignement supérieur, à titre de professeur ou d'administrateur. On sait, non sans une teinte de jalousie à l'occasion, que les appointements sont beaucoup plus élevés dans l'entreprise privée, mais on repousse de façon générale les occasions qui s'y présentent. Les fonctionnaires de ce type ne sont pas foncièrement hostiles au milieu des affaires. Ils n'ignorent pas l'importance de l'industrie dans la société et souvent collaborent très bien avec les hommes d'affaires éminents, mais ils estiment que l'esprit mercantile du secteur privé rend quelque peu méprisables ses possibilités professionnelles et ses rétributions alléchantes. Chez les fonctionnaires du niveau intermédiaire, seule une petite minorité professe ces opinions, mais c'est là un facteur dans l'orientation de ceux qui ont le plus de chances d'accéder aux postes supérieurs.

L'emploi dans
le secteur public
et dans le
secteur privé

686. Peu d'anglophones dans les ministères moins « créateurs » — Revenu national (Impôt) et Travaux publics — entretiennent cet idéal de service public. La plupart ont travaillé dans le secteur privé, et leur attitude à l'égard de leur employeur s'accompagne de bien des comparaisons. Ils estiment l'industrie privée beaucoup plus efficace et dynamique, mais trouvent que les heures y sont trop longues et les pressions trop nombreuses. Les appointements sont de beaucoup supérieurs dans le secteur privé, mais la situation y est moins bonne sous le rapport de la sécurité de l'emploi, des vacances et des prestations de

retraite. Ces opinions rappellent des lieux communs sur la bureaucratie : lieux communs auxquels échappent aujourd'hui bien des domaines de l'administration fédérale, mais qui reflètent les antécédents et la situation professionnels d'une minorité non négligeable de fonctionnaires à l'échelon intermédiaire. C'est le cas notamment de deux catégories d'anglophones : ceux qui, déçus de la fonction publique fédérale, envisagent de partir ; ceux qui progressent lentement, mais se résignent à rester en raison de la sécurité de l'emploi.

Milieus
caractérisés
par la routine

687. Les fonctionnaires exerçant une profession liée aux affaires (comptables, avocats et ingénieurs) ont tendance à penser de cette façon. On les trouve en grand nombre dans les sphères où le travail est routinier ; pour diverses raisons, ils sont enclins à adopter une attitude de défense au sujet de leur carrière et des postes qu'ils occupent. Dans le monde de la comptabilité, du droit et du génie, le secteur public n'est pas considéré comme très désirable pour une carrière : les traitements sont plutôt bas en général, le roulement est considérable et les personnes qu'on recrute comptent, pour bon nombre, parmi celles qui réussissent le moins dans la profession.

688. Cette attitude défensive perce dans l'observation que nous a faite un ingénieur du Bureau des brevets : « On a le sentiment qu'il (le Bureau des brevets) prendra toute personne qu'il pourra trouver, tant il a besoin de monde. Il engage, engage, espérant retenir quelques-uns de ces nouveaux venus. Mais il sait bien que la situation ne débouche sur rien et qu'ils s'en iront¹. » Voici maintenant les propos d'un avocat au service du ministère du Revenu national (Impôt) :

Je ne suis pas du tout lié [à la fonction publique]. J'aime bien le travail que je fais depuis trois ans, et je pourrais bien rester si les conditions s'amélioraient un peu, c'est-à-dire si on avait un peu plus d'aide [...] Le roulement du personnel juridique est énorme chez nous, et il y a bien des postes vacants à l'heure actuelle [...] Mais même si vous restez, il n'y a guère à attendre. Le mieux que je puisse espérer est de devenir avocat-conseil un jour : je ferais le même travail, et le traitement maximum serait de \$ 15 000. Dans le même domaine, les avocats du secteur privé font beaucoup mieux ; les possibilités me semblent donc restreintes ici.

Cette réaction négative a souvent été constatée aux ministères du Revenu (Impôt), des Travaux publics et au secrétariat d'État.

689. L'impression la plus vive qui se dégage de ces interviews, c'est que l'on considère la fonction publique comme un lieu de travail de second ordre. Les tâches paraissent monotones et fastidieuses, les employés et les hauts fonctionnaires circonspects et routiniers. Certains même trouvent les immeubles gris, et de construction médiocre pour

1. Le texte anglais de la citation se trouve à l'appendice VIII.

bon nombre. De piètres bâtiments de bois, témoins de l'époque d'austérité de la dernière guerre, sont encore utilisés, notamment le siège de la Division de l'impôt du ministère du Revenu national, rue Sussex. Leur symbolisme n'échappe pas aux fonctionnaires de l'échelon moyen. Au Revenu national, l'un d'entre eux, satisfait de son travail mais non du milieu, a déclaré : « Tout le processus de l'administration publique réduit les employés au plus bas dénominateur commun. Tout ce que vous voyez, en parcourant les couloirs, ce sont des hommes grisâtres, si je peux dire¹. » Ce genre d'observation est rare, mais les bas traitements et le morne aspect des locaux amènent nombre d'employés à croire que leur poste et leur travail dans l'administration ne sont pas très prisés chez leurs collègues du secteur privé ou dans les hautes sphères du gouvernement.

690. La fonction publique a derrière elle un long passé de luttes pour protéger des influences politiques les décisions relatives au recrutement et aux promotions. Aujourd'hui, la plupart des nominations, dans tous les ministères, s'effectuent conformément aux instructions établies par la Commission de la fonction publique et sont compatibles avec les principes du mérite et de l'efficacité administrative. Contrairement à l'industrie privée, où le recrutement est plus souple, plus exempt de formalités en général, la Commission de la fonction publique depuis nombre d'années applique diverses méthodes de caractère officiel en vue de réduire le « patronage » au minimum. Les fonctionnaires du niveau intermédiaire se font constamment rappeler ces méthodes. La plupart ont passé des examens écrits et se sont présentés devant un jury avant leur nomination. Leurs promotions et leur reclassement ont généralement donné lieu à d'autres demandes et à de nouveaux examens. La publicité de la Commission de la fonction publique pour les postes à pourvoir tombe sous leurs yeux tous les jours.

Recrutement et promotions

691. Les attitudes des anglophones, devant ce système, sont partagées. La plupart estiment que « la méthode des concours » a atteint sa fin principale : soustraire aux préférences et au favoritisme politique les décisions touchant le recrutement. Les anglophones d'origine non britannique, 27 % du groupe, ont exprimé les sentiments les plus favorables sous ce rapport. Certains ont même laissé entendre qu'ils avaient été victimes de discrimination dans l'industrie et qu'ils étaient entrés dans l'administration fédérale en comptant y recevoir un traitement plus juste. Cependant beaucoup de fonctionnaires se sont élevés contre la lenteur et la rigidité des décisions relatives au personnel, qui seraient attribuables aux règlements de la Commission de la fonction publique. Voici, à titre d'exemple, un grief souvent formulé : « Il leur a fallu six

Points de vue des anglophones

1. Le texte anglais de la citation se trouve à l'appendice VIII.

mois pour faire approuver la promotion demandée par X ; entre-temps, celui-ci est passé au service d'une firme privée¹. » Le manque de souplesse de la Commission de la fonction publique tiendrait aussi à l'écart qui la sépare de chaque emploi offert. Un administrateur de plus de dix ans d'expérience a déclaré :

Il faudrait que la direction puisse recruter et congédier selon ses besoins, ou que la Commission de la fonction publique ait l'entière responsabilité de la conduite du personnel. Si quelqu'un satisfait à vos exigences, c'est à vous qu'il devrait appartenir de l'engager; vous ne devriez pas avoir à vous en remettre à un fonctionnaire de la Commission qui n'a pas à rendre compte, par la suite, du travail de la personne en question¹.

Points de vue
des francophones

692. Les francophones ont fait peu de comparaisons entre le secteur public et le secteur privé en matière d'emploi ; ils ne portent pas autant d'attention, non plus, au manque de souplesse de la Commission de la fonction publique. D'ailleurs, le secteur privé leur offre moins de possibilités ; quand ils ont travaillé antérieurement, c'est, dans bon nombre de cas, pour des entreprises peu considérables, où le rendement et les salaires sont moindres. Ils ont leurs propres griefs contre le système d'avancement, mais ceux-ci ont trait à la discrimination contre leur langue et leur culture plutôt qu'aux lenteurs de l'administration.

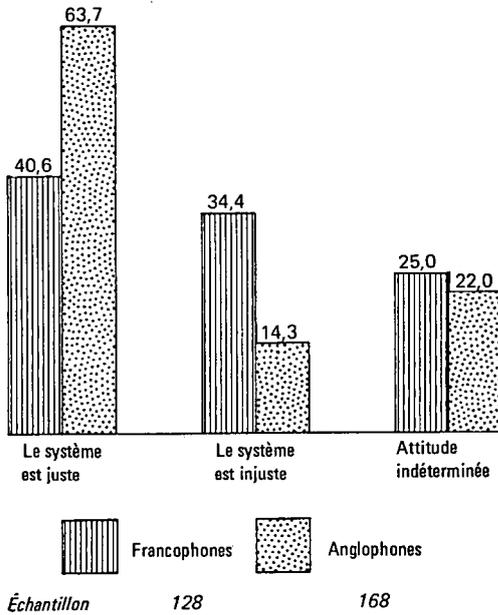
Système
d'avancement

693. Seulement 14 % des anglophones interrogés estiment injuste le système d'avancement (graphique n° 18) ; la proportion correspondante est de 34 % chez les francophones. Ces chiffres ne sont pas anormalement élevés par rapport à d'autres grands organismes ; mais l'écart entre les deux groupes linguistiques est significatif. Les anglophones mettent en relief la lenteur de l'administration à reconnaître les hommes de talent : ils s'en prennent à la paperasserie, au jeu de l'ancienneté. Rarement font-ils état de discrimination. Le cas échéant, leurs propos trahissent une amertume suscitée par la promotion ou l'avancement de francophones bénéficiant, disent-ils, de « pressions politiques ». Les anglophones d'origine non britannique sont aussi nombreux que ceux d'origine britannique (64 % dans les deux cas) à trouver équitable le système d'avancement ; il semblerait donc que l'administration fédérale sait mettre leurs talents à profit.

694. Les francophones, dans une plus grande proportion, estiment « injuste » le système d'avancement ; ils invoquent à l'appui de leur point de vue certaines formes de discrimination linguistique ou culturelle ; 26 % de l'échantillon jugent que la discrimination ou l'unilinguisme des anglophones ont réduit ou réduiraient leurs chances d'avancement. Bon nombre citent des cas précis où l'origine ethnique aurait influencé des décisions touchant l'ouverture d'un poste ou une

1. Le texte anglais de la citation se trouve à l'appendice VIII.

GRAPHIQUE 18 Attitudes à l'égard du système de promotion chez les fonctionnaires de l'échelon intermédiaire, dans cinq ministères fédéraux (en %) — Canada, 1965



Source : BEATTIE, DÉSY et LONGSTAFF, « Bureaucratic Careers ».

promotion. Certains en conçoivent de l'amertume et de l'irritation ; d'autres se montrent résignés. Aux yeux de ces derniers, le système est « anglais », et il est naturel que les « Français » y soient désavantagés.

695. Un thème domine nettement dans les opinions des francophones : ils se représentent la fonction publique comme « une organisation anglaise » et s'estiment en butte à ses difficultés particulières. La conséquence la plus importante de cette manifestation du « fait anglais » est que nombre d'entre eux doivent dissocier l'activité professionnelle de la vie familiale et sociale d'une façon beaucoup plus nette que dans le cas des anglophones ; en effet, ceux-ci peuvent maintenir une démarcation entre ces deux existences, mais sans devoir changer de langue et de comportement de l'une à l'autre. Dans l'administration fédérale, les Canadiens de langue française n'ont guère de chance de se manifester comme tels : ce n'est pas seulement qu'ils doivent travailler en anglais, c'est, plus fondamentalement, que les conventions, les usages et les modes administratifs de leur milieu de travail sont consi-

« Une organisation anglaise »

dérés comme l'expression des valeurs culturelles des anglophones. Un fonctionnaire de langue française qui s'occupe du recrutement a bien défini cette aliénation :

On sait bien qu'au moment où il arrive à Ottawa, eh bien ! en accrochant son chapeau, il « accroche sa langue », et il devra pendant tout le temps de la journée parler en anglais, travailler en anglais. La méthode ou la façon de travailler de l'Anglo-Saxon est différente de celle du francophone. On n'a pas la même façon de voir les problèmes, de les régler, d'en discuter.

696. Trois catégories de francophones ont été particulièrement sévères dans leurs observations sur le système d'avancement : les fonctionnaires d'un certain âge (41 % du groupe de 36 à 45 ans estiment le système « inéquitable », contre 23 % dans le groupe d'âge de 25 à 35 ans) ; les fonctionnaires qui ont reconnu s'exprimer encore difficilement en anglais (44 % trouvent le système « inéquitable ») ; les fonctionnaires travaillant dans des milieux nettement dominés par les anglophones.

Attitudes de
confiance

697. Cette sévérité n'est évidemment pas le fait de tous les francophones. Certains ont à l'égard du système d'avancement des attitudes plus favorables. Ils trouvent que celui-ci est devenu plus équitable — récemment du moins — et ils sont d'avis que des gens comme eux-mêmes ne seraient en butte à aucune discrimination, à condition d'avoir une connaissance suffisante de l'anglais. Quelques-uns ont même déclaré que l'importance nouvelle du bilinguisme dans l'administration fédérale avait augmenté leurs chances d'avancement. Typiques de ce groupe sont des fonctionnaires de longue date qui, pour des raisons de sécurité ou par attachement à la région, ont bien l'intention de demeurer dans l'administration fédérale. Ils se réfèrent en connaissance de cause aux « jours d'antan » — probablement la décennie 50-60 ou une époque antérieure —, où il n'était pas beaucoup question du bilinguisme, où les « Anglais » jouissaient de tous les avantages. Cet état de choses est maintenant révolu, et les francophones sont traités avec plus de déférence. En qualité de fonctionnaires bilingues, ils peuvent escompter un avenir beaucoup plus brillant. Une minorité considérable de francophones, qui s'élève peut-être à 25 %, interprète ainsi le climat politique de l'heure. Ces points de vue se fondent autant sur des perspectives d'avenir que sur des faits vécus ; ils neutralisent quand même des ressentiments de longue date et constituent un élément important à la base de l'attachement à la fonction publique, que l'on trouve chez les fonctionnaires francophones de l'échelon intermédiaire.

698. Finalement, une petite proportion de ces fonctionnaires francophones, fixés à Hull ou Ottawa, travaillent dans un milieu français de langue et de culture. C'est le cas notamment des inspecteurs vétérinaires

du ministère de l'Agriculture attachés à Hull, et celui des traducteurs appartenant au Bureau des traductions. D'autres cependant s'assimilent graduellement, c'est-à-dire passent à l'anglais pour ce qui est de l'expression, de la pensée, du travail, des rapports sociaux, et même de la vie familiale.

699. Parmi ces personnes qui se sentent aliénées, beaucoup sont hostiles. Mais la résignation est fréquente également, en particulier chez les fonctionnaires âgés et peu instruits, qui ont pris racine à Ottawa. Chez eux, il n'y a guère de griefs : travailler en anglais leur apparaît comme une nécessité du gagne-pain, et ils tiennent la prédominance anglophone dans l'administration fédérale pour un fait établi.

3. La vie dans la capitale fédérale

700. Les fonctionnaires francophones et anglophones ont des points de vue différents sur Ottawa et Hull comme lieux de résidence. Leurs sentiments quant aux avantages et aux désavantages de l'agglomération influent sur leurs décisions touchant leur carrière. Plus que jamais ces questions doivent entrer en ligne de compte dans toute étude sur le recrutement du personnel et le déroulement des carrières dans l'administration fédérale. Souvent les décisions quant à la carrière se fondent autant sur des considérations de localité que d'emploi. Les éléments qui comptent sont fort variables : logement, voisinage, écoles, ressources culturelles, facilité d'accès à la campagne ou à une région de villégiature, et tout particulièrement les manières de penser et de vivre de la collectivité, en un mot, sa culture. Tout cela détermine dans une certaine mesure si les hommes de talent viendront travailler dans l'administration fédérale, et s'ils y resteront une fois entrés.

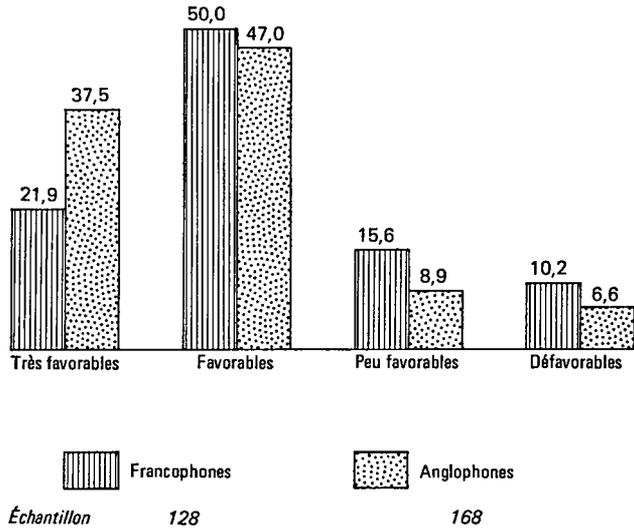
701. En étudiant l'influence de l'agglomération Ottawa-Hull sur le déroulement des carrières, nous nous sommes arrêtés aux éléments d'information touchant les attitudes, ainsi qu'aux avis de ceux qui s'occupent du recrutement et d'autres questions concernant le personnel. D'après ces éléments d'information, les fonctionnaires de l'échelon moyen sont généralement acquis aux façons de vivre de la région de la capitale, mais il faut entendre *acquis* dans un sens large. Comme le montre le graphique n° 19, la réaction la plus commune — celle d'à peu près la moitié des membres de chaque groupe linguistique — est faite d'une tiède acceptation de ce qu'offre l'agglomération. Les fonctionnaires de cette catégorie ont des griefs, mais ne sont pas trop hostiles ou négatifs. Il ressort aussi du même graphique qu'une importante minorité d'anglophones (38 %) éprouvent un enthousiasme sincère pour la région ; les francophones partageant cette attitude sont sensiblement moins nombreux, soit 22 %. Mais les motifs de cet enthousiasme

Considérations
du lieu de
résidence

Attitudes
favorables

ou de cette tiède acceptation sont plus révélateurs. Les anglophones animés des sentiments favorables évoquent généralement deux ordres de motifs : proximité de la grande nature (région de ski, de chasse, de pêche, de villégiature, etc.) ; qualité des écoles et du quartier où ils habitent. « Nous avons une maison agréable et l'endroit est excellent pour l'éducation des enfants », nous a-t-on dit, par exemple.

GRAPHIQUE 19 Opinions sur la région Ottawa-Hull comme lieu d'habitation chez les fonctionnaires de l'échelon intermédiaire, dans cinq ministères fédéraux (en %) — Canada, 1965



Source : BEATTIE, DÉSY et LONGSTAFF, « Bureaucratic Careers ».

702. Les francophones, de leur côté, ne sont pas prodiges d'éloges pour les écoles (certains sont même sévères à cet égard), et beaucoup moins font mention de la grande nature. Parmi les 22 % qui se félicitent d'habiter à Hull ou à Ottawa, on ne compte guère que des personnes qui y ont grandi. Les motifs de leur satisfaction reposent bien plus sur les liens de parenté et d'amitié que sur les caractères particuliers de l'endroit.

703. La banalité de ces attitudes saute aux yeux. Francophones et anglophones auraient pu en dire tout autant de n'importe quelle ville de province comptant quelques centaines de milliers d'habitants. On ne trouve dans aucun des deux groupes de l'enthousiasme pour Ottawa en tant que capitale, en tant que foyer d'une activité politique, culturelle

ou mondaine passionnante, en tant que cité magnifique par ses immeubles, ses avenues et ses magasins. Les anglophones n'envisagent aucunement la possibilité que la capitale acquière un caractère biculturel ; quelques-uns déplorent que la communauté francophone ne soit pas assez dynamique pour marquer de son cachet la ville d'Ottawa, mais la grande majorité d'entre eux sont à peine conscients de sa présence¹. À leurs yeux, Ottawa, comme la fonction publique, est essentiellement anglophone, et ils n'ont rien à y redire.

704. Selon les avis exprimés, 28 % des francophones et 16 % des anglophones ne se plaisent pas dans la région, mais cette fois encore les doléances diffèrent sensiblement d'un groupe à l'autre. Les principales ont trait aux domaines culturel (activité artistique et mode de vie) et scolaire.

Réactions défavorables

705. Chez les francophones, 31 % ont déploré qu'il y ait peu d'activité artistique, contre 20 % seulement chez les anglophones². Parmi ces derniers, ceux qui sont acquis à l'agglomération Ottawa-Hull prévoient pour la plupart un essor artistique, évoquant la création du Centre national des arts. Quoi qu'il en soit, si la plupart des anglophones se disent satisfaits des possibilités culturelles de la capitale ou admettent ne pas s'en préoccuper, les plus sensibles à la vie artistique et intellectuelle ont bien des critiques à formuler.

706. Ce qui déçoit le plus ces derniers, c'est l'absence d'un théâtre professionnel, de galeries d'art et d'une bonne bibliothèque municipale. Quelques-uns s'élèvent même contre la pauvreté de l'architecture. Ils ne trouvent pas le milieu culturel entièrement désolé ; la plupart peuvent signaler des îlots d'activité artistique qui les ont intéressés et auxquels ils ont même accordé leur participation. Ils ne s'en prennent pas tant au manque de moyens culturels qu'aux manières de penser et aux modes de vie. Aux fervents des arts se joignent ceux qui auraient souhaité une ville plus animée et qui trouvent déplorable la pauvreté d'Ottawa en bons restaurants et en cabarets.

Le milieu
« Ottawa »

707. D'autres esquissent leur refus d'Ottawa en termes plus généraux. De la « paperasserie » et du conformisme de la fonction publique, ils passent facilement à la « culture rond-de-cuir d'Ottawa ». Les propos d'un scientifique du ministère de l'Agriculture traduisent les sentiments de nombreux anglophones : « Il y a certains côtés [d'Ottawa] qui m'ennuient : le conformisme, l'apathie, l'inexistence d'une aspiration intellectuelle exaltante. Il y manque ce stimulant que peut procurer la rencontre de gens de tous métiers et de toutes conditions³. »

1. Les francophones entrent pour 38 % dans la population de la zone métropolitaine de recensement d'Ottawa.

2. Voir le tableau n° A-48, app. III.

3. Le texte anglais de la citation se trouve à l'appendice VIII.

708. Les francophones, en particulier ceux qui viennent du Québec (Hull mis à part), ont des griefs plus variés et une insatisfaction plus profonde. Quelque 35 % d'entre eux manifestent peu d'enthousiasme ou même une forte aversion pour la région¹.

L'enseignement en
langue française

709. L'enseignement pose un problème de première importance : 22 % des francophones interrogés se plaignent de l'insuffisance des écoles de langue française², proportion plutôt élevée, si l'on considère que certains sont sans enfants et que bon nombre habitent au Québec, où le droit au français n'est pas contesté. La question de l'enseignement est encore plus critique qu'on ne pourrait croire par ce qui précède. Des interviews avec de hauts fonctionnaires s'occupant du recrutement et du personnel nous ont appris que la situation scolaire est une entrave sérieuse au recrutement des francophones³. Quelques hauts fonctionnaires francophones ont résolu le problème des études à Ottawa en confiant leurs enfants à des écoles privées de langue française, mais cette solution n'est évidemment accessible qu'à une poignée de gens. Un grand nombre, impossible à déterminer, n'envisageraient même pas de s'établir à Ottawa à cause de la pénurie d'écoles de langue française. Le mécontentement suscité par la question scolaire tient à l'opinion que la communauté francophone d'Ottawa n'a pas une juste part des ressources existantes, que les Ontariens de langue française, en conséquence, sont désavantagés dans la recherche d'un emploi.

« Anglicisation »

710. Que leurs griefs portent sur l'enseignement, les ressources culturelles, la politique municipale, les restaurants ou les boîtes de nuit, ou sur l'atmosphère froide de la capitale, nombre de francophones rattachent le problème à « l'anglicisation ». Ces sentiments s'adressent surtout au milieu anglophone d'Ottawa, mais il arrive assez souvent que soient visées également les communautés francophones d'Ottawa et de Hull. Sous ce rapport, les Québécois de naissance (Hullois exceptés) sont particulièrement sévères : à leur avis, même Hull et sa population ont été gagnés par l'assouplissement anglais de la capitale. Et, paradoxalement, les anglophones les plus sensibles à cet ordre de choses attribuent à l'esprit « fonctionnaire » le caractère particulier d'Ottawa et de Hull, alors que les francophones y voient l'effet de « la mentalité anglo-ontarienne ».

Résumé

711. Dans les deux communautés linguistiques, la majorité est assez satisfaite du mode d'existence qu'offre la région de la capitale. Néanmoins, nous nous attachons surtout aux griefs, estimant que le milieu local joue un rôle de plus en plus important dans la carrière du personnel mobile du niveau intermédiaire ; de plus, nous sommes persuadés

1. Voir le tableau n° A-49, app. III.

2. Voir le tableau n° A-48, app. III.

3. Ces interviews ont eu lieu avant que le gouvernement ontarien annonce, en août 1967, qu'il projetait d'instituer des écoles secondaires publiques de langue française dans la province.

que l'agglomération Ottawa-Hull a beaucoup de mal à satisfaire les besoins sociaux des citoyens les plus dynamiques et les plus inventifs. Si ce problème entrave tout particulièrement le recrutement des francophones, il est exact aussi que l'ambiance culturelle a très peu d'attrait auprès des fonctionnaires, tant francophones qu'anglophones, qui possèdent les qualités nécessaires pour occuper les plus hauts postes dans l'administration fédérale.

4. *Attachement à la fonction publique*

712. Les attitudes à l'égard tant du système d'avancement que de la région Ottawa-Hull permettaient d'inférer que les francophones étaient moins attachés à la fonction publique que les anglophones. Ce fait est confirmé par le tableau n° 53, où l'on constate que 27 % des francophones interrogés, contre 14 % des anglophones, ont déclaré ne se sentir nullement attachés à la fonction publique fédérale. Les francophones du Québec (Hull excepté) montrent plus d'insatisfaction à l'endroit de la capitale comme lieu habitation, et sont plus nombreux à ne pas se sentir attachés à la fonction publique fédérale¹.

TABLEAU 53 Projets de carrière dans la fonction publique

Répartition en pourcentage des fonctionnaires anglophones et francophones de l'échelon intermédiaire de cinq ministères fédéraux, selon leur désir de poursuivre une carrière dans la fonction publique — Canada, 1965

	Anglophones	Francophones
Le désirent fortement	44,1	40,6
Le désirent avec réserves ou sont indécis	41,6	32,8
Ne le désirent pas ou projettent de quitter	14,3	26,6
Total	100,0	100,0
<i>Échantillon</i>	<i>168</i>	<i>128</i>

Source : BEATTIE, DÉSY et LONGSTAFF, « Bureaucratic Careers ».

713. Au sein des deux groupes linguistiques, il existe un rapport manifeste entre le perfectionnement atteint dans l'autre langue officielle et le désir de rester dans la fonction publique². Les francophones qui

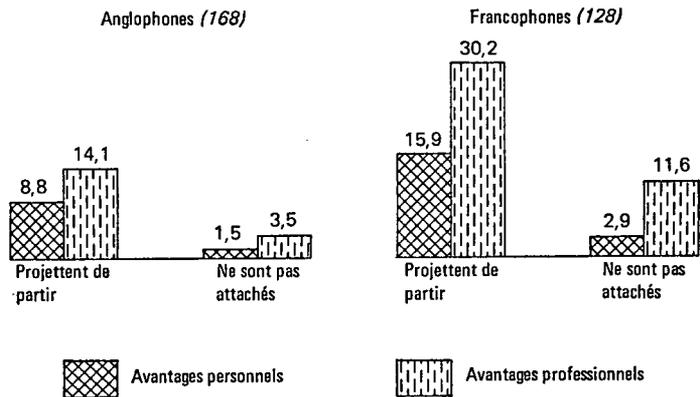
Écarts entre
les deux groupes

1. Voir le tableau n° A-50, app. III.

2. Voir le tableau n° A-51, app. III.

possèdent bien l'anglais montrent plus d'attachement ; la nécessité de travailler en anglais ne réduit de façon sensible ni leur efficacité ni leurs chances d'avancement. De même, les anglophones se défendant assez bien en français sont plus nombreux que leurs collègues unilingues à escompter un avenir sûr dans une fonction publique appelée à devenir de plus en plus bilingue.

GRAPHIQUE 20 Fonctionnaires de l'échelon intermédiaire, dans cinq ministères fédéraux qui ne sont pas attachés à la fonction publique ou projettent d'en partir ; classement d'après le principal motif d'entrée (en %) — Canada, 1965



Source : BEATTIE, DÉSY et LONGSTAFF, « Bureaucratic Careers ».

714. Ailleurs on a prétendu que les francophones les plus dynamiques — ceux que fascinent le plus les défis et les joies de leur travail — seraient contrariés par la prédominance anglophone dans la fonction publique ainsi que dans les milieux sociaux et culturels de la région Ottawa-Hull. Le graphique n° 20 tend à corroborer cette affirmation : 42 % des francophones venus à la fonction publique pour ses possibilités de travail créateur ne se proposent pas d'y poursuivre leur carrière ou entretiennent des projets précis de départ. Les anglophones attirés à la fonction publique par la nature du travail offrent moins d'exemples de déception. Parmi ceux qui se sont laissés séduire par les avantages personnels plutôt que par le travail, les francophones éprouvent plus de désenchantement. Toutefois, les proportions sont faibles dans chaque groupe linguistique, et les écarts entre l'un et l'autre sont peu considérables.

E. Les carrières dans la fonction publique

1. Leur déroulement

715. Nous appelons « déroulement de la carrière » le processus selon lequel les employés se voient confier des tâches de plus en plus importantes, tout en recevant une formation sur le tas et se voyant confier des missions nouvelles qui leur permettent d'acquérir d'utiles compétences. Jusqu'à tout récemment, chaque ministère fonctionnait de façon à peu près autonome : il faisait avancer les membres de son personnel vers les postes supérieurs, ou pourvoyait parfois à ces postes par recrutement dans les autres ministères ou hors de la fonction publique. Toutefois, à l'exception des Affaires extérieures, aucun ministère n'a de programme à long terme pour préparer ses employés de talent à occuper de hauts postes en les faisant passer par une série de situations différentes. Un fonctionnaire des Finances, interrogé sur ce sujet, a déclaré :

S'il existe, pour certaines carrières, des voies bien tracées, c'est fortuitement. Je ne crois pas qu'il y ait de politique définie [...] Les tâches sont si lourdes au ministère que les personnes montrant des aptitudes à progresser sont promues très rapidement, et mutées de poste en poste et d'une division à l'autre¹.

Cette réponse permet d'attribuer une raison majeure au manque de programmes à long terme : les structures des ministères clés doivent demeurer souples à une époque où elles se transforment rapidement et accusent une grave pénurie d'effectifs.

716. Pour corriger cette situation, la Commission de la fonction publique a créé le programme d'affectation des cadres² (PAC) en 1968 ; il s'agit d'un dispositif interministériel s'étendant à toute la fonction publique. En pleine application, le PAC profitera à une centaine de fonctionnaires chaque année ; il comportera trois séries de cours de 12 semaines pour quelque 35 personnes. À l'issue de ces sessions, les fonctionnaires entreprendront une série de missions d'une durée d'à peu près deux ans chacune et dont une au moins aurait pour cadre un autre ministère. Les missions seront organisées à la Commission de la fonction publique par le Bureau d'affectation des cadres.

717. Au PAC, les hommes âgés d'au plus 50 ans et gagnant plus de \$ 16 000 ont priorité, mais une fois en pleine marche le programme s'adressera principalement aux fonctionnaires encore au début de la trentaine, touchant \$ 11 000 ou plus et ayant témoigné des aptitudes certaines pour un travail de direction. La connaissance des deux langues ne constituera pas un avantage initial pour les candidats, même si le

Programme
d'affectation
des cadres

1. Le texte anglais de la citation se trouve à l'appendice VIII.

2. Commission de la fonction publique et Conseil du trésor, *Le programme d'affectation des cadres*, Ottawa, 1968.

cours de 12 semaines doit être « donné indifféremment dans les deux langues dès janvier 1970 ». Les candidats « devront être disposés à acquérir, si tel n'est pas le cas, la maîtrise du français et de l'anglais ». Aussi des cours de langue intensifs seront-ils offerts selon les besoins. En janvier 1970, mois où débutera le cinquième cours, tous les élèves des sessions en marche ou antérieures auront atteint au moins le troisième degré, selon les normes de connaissances des langues de la fonction publique.

718. On ne trouve rien d'autre sur la langue et la culture dans le PAC ; ce programme paraît avoir été conçu uniquement en fonction du bilinguisme individuel, et sans égard pour les différences de culture, ni pour l'égalité entre francophones et anglophones. Tout système de roulement du personnel devrait cependant contribuer à la formation pratique des hauts fonctionnaires bilingues, en leur permettant de travailler quelque deux ans dans un milieu où l'autre langue officielle est prédominante.

719. D'après les méthodes actuelles de la fonction publique, presque tous les francophones passent par des bureaux où l'anglais est la langue de travail dominante. Il faut manifestement des milieux où les francophones constituent une majorité telle que toutes les affaires y soient traitées en français et que les anglophones fassent l'apprentissage de cette langue.

720. En attendant que le PAC soit pleinement appliqué, et probablement quelque temps par la suite, le mouvement horizontal et vertical de la plus grande partie des agents continuera de s'effectuer un peu au petit bonheur dans la fonction publique. Non seulement des hommes de talent éprouvé restent dans l'ombre, mais il est difficile de distinguer, au début de leur carrière, ceux qui ont des possibilités, et de les amener à aspirer à de hautes fonctions. Pour bon nombre de fonctionnaires de l'échelon intermédiaire, l'inexistence de carrières bien tracées est une cause de déception. Invités à dire quel conseil ils donneraient à un jeune homme envisageant de faire carrière dans la fonction publique et désireux d'accéder le plus vite possible aux postes supérieurs, ils ont laissé entendre, en nombre étonnant, que le candidat ferait bien de chercher un emploi hors de l'administration fédérale, où il lui faudrait moins de temps pour se faire valoir ; il aurait intérêt, selon eux, à attendre l'âge mûr pour entrer dans la fonction publique.

Carrières
réussies

721. Comment ceux qui ont atteint l'échelon supérieur expliquent-ils leur réussite ? La majorité de ceux qui ont passé la plus grande partie de leur vie professionnelle dans la fonction publique (par opposition aux « parachutés ») ont invoqué la théorie de « l'occasion extraordinaire », pourrait-on dire. Presque personne n'a évoqué une ascension progressive faite d'une suite bien définie de tâches et de missions.

Au contraire, à une étape de sa carrière, ordinairement peu éloignée du début, le fonctionnaire favorisé par le succès se voit confier un poste clé ou une mission qui lui vaudra une expérience précieuse ou des contacts avec les hauts fonctionnaires, voire ces deux avantages. Désormais l'avancement sera rapide. Une fois l'homme de talent repéré, un processus de mutations est mis en marche : déplacements successifs entre divisions du ministère, missions dans diverses villes ou affectation à l'étranger, et parfois changement de ministère et séjour au Conseil du trésor. Le premier déblocage débouchera peut-être sur une occasion plus extraordinaire encore, mais ces faveurs du sort demeurent fortuites et supposent, dans le cas des francophones, une parfaite aisance en anglais. Si l'homme qu'il faut accède à tel poste, c'est ordinairement à la suite de recommandations orales d'un de ses supérieurs, plutôt que d'une analyse complète de ses états de service en prévision de 10 ans à venir.

2. Carrière des francophones et des anglophones de l'échelon intermédiaire

722. D'après nos données sur le personnel de l'échelon intermédiaire, les francophones s'orientent plutôt vers les professions techniques ou assimilées, et les anglophones vers les carrières de spécialistes. Les deux groupes sont également représentés dans les fonctions administratives, mais il arrive plus souvent que les francophones délaissent leur spécialisation primitive en faveur de l'administration. Techniciens et travailleurs assimilés ont moins de prestige et un traitement moindre, en général, que les spécialistes. Dans la majorité des ministères, les premiers sont au service des seconds ou à des postes auxiliaires par rapport à eux. Aussi, dans la plupart des secteurs d'activité, les francophones ne jouent-ils qu'un rôle marginal, relativement aux grands objectifs du ministère.

723. Comme le laissaient prévoir les données sur les niveaux d'instruction, les francophones ne sont pas très nombreux dans les domaines de la science, du génie et de la technique ; leurs diplômés font plutôt carrière en droit ou en comptabilité. Quant aux francophones de formation générale, on les trouve souvent dans les rangs de la traduction. Les anglophones, il va sans dire, occupent une place prépondérante dans presque toutes les professions (la traduction exceptée), et forment même une majorité écrasante chez les chercheurs scientifiques, au ministère de l'Agriculture, et parmi les examinateurs au Bureau des brevets (où presque tous sont ingénieurs diplômés). Ce dernier milieu de travail convient particulièrement peu aux francophones.

724. Ces écarts entre les deux groupes linguistiques tiennent aux affinités culturelles et aux systèmes d'enseignement du temps passé. Le

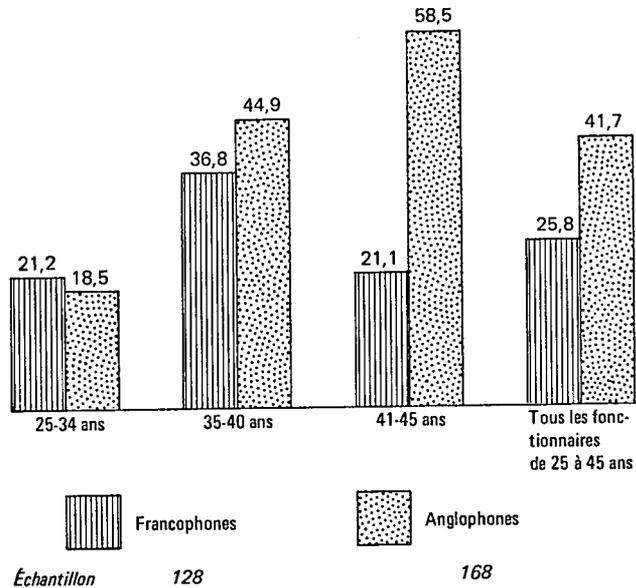
Différences des
deux groupes
sur le plan
des carrières

petit nombre des scientifiques et des technologues correspond à la pauvreté des moyens de formation en français dans ces domaines pendant les années 40 et 50. C'est aussi que le diplômé francophone de ce type a toujours eu plus d'occasions de travailler dans le secteur privé. Il est moins souvent contraint par des circonstances économiques à entrer dans la fonction publique que n'affirment l'être bon nombre de fonctionnaires semi-spécialisés, techniciens ou cadres francophones. Il n'aura probablement pas été contraint d'y demeurer non plus, s'il y a trouvé l'atmosphère étouffante et le personnel peu sympathique.

725. Une comparaison présentée plus haut faisait ressortir un assez faible écart entre les niveaux d'instruction des francophones et des anglophones (graphique n° 14). Cependant, il existe une différence considérable entre les âges médians. En général, les francophones entrent plus tôt dans la fonction publique, mais, malgré cela, la moyenne de leurs années de service n'est pas supérieure¹.

726. Les groupes d'âge accusent aussi des écarts marqués. Par exemple, 39 % des anglophones appartiennent à la catégorie de 41 à

GRAPHIQUE 21 Fonctionnaires de l'échelon intermédiaire, dans cinq ministères fédéraux, classés par groupe d'âges, qui gagnent au moins \$ 9 000 par année (en %) — Canada, 1965



Source : BEATTIE, DÉSY et LONGSTAFF, « Bureaucratic Careers ».

1. Cependant une plus forte proportion des francophones avaient tenu un emploi dans d'autres ministères. Voir le tableau n° A-52, app. III.

45 ans, relativement bien rétribuée, contre 30 % seulement chez les francophones. Le graphique n° 21 montre l'effet de l'âge sur les traitements. À un âge moindre, francophones et anglophones réussissent également sous ce rapport, mais dans la catégorie de 41 à 45 ans, ceux-là sont loin derrière. La plupart des avantages des anglophones en matière de traitement sont attribuables au groupe d'âges de 41 à 45 ans. Pourquoi les francophones de cette catégorie se laissent-ils distancer de la sorte, alors que leurs cadets obtiennent des rémunérations à peu près égales à celles des anglophones ? D'abord, ils sont moins bien préparés sur le plan des études, et comptent moins de diplômés en sciences et en génie. Deuxièmement, la proportion des départs est plus élevée chez les francophones¹. Beaucoup partent avant l'âge de 40 ans. Et en général, ce sont les plus doués, car ceux qui possèdent une formation restreinte et se soucient de leur sécurité ont plutôt tendance à rester.

3. *Avancement du côté francophone*

727. Divers aspects de la fonction publique facilitent ou freinent l'avancement des francophones. Nous l'avons vu plus haut, il y a rareté critique de ceux-ci dans toute la fonction publique aux postes hautement rétribués. Cette situation sévit depuis longtemps, mais les hauts fonctionnaires de nombreux ministères affirment que les pressions politiques et la publicité issue de la question du bilinguisme ont eu des répercussions indéniables. Presque tous tiennent à recruter du personnel de langue française ; bon nombre ont même signalé que les francophones possédant les qualités nécessaires ont aujourd'hui plus de chance d'avancer rapidement.

728. Cette nouvelle attitude est de bon augure pour les fonctionnaires francophones. Les progrès de l'administration rationnelle et l'importance nouvelle accordée au bilinguisme ont fait disparaître les pratiques de discrimination flagrante ; des préventions inconscientes gênent toujours le progrès des francophones, mais nous n'avons relevé aucun fait qui puisse démontrer que la discrimination se pratique encore sciemment, qu'on refuse par exemple certaines affectations ou promotions à des fonctionnaires parce qu'ils sont de langue française. De plus, le bilinguisme, avantage que les francophones sont encore presque seuls à posséder, entre maintenant en ligne de compte dans la sélection des candidats pour les postes intermédiaires ou supérieurs. Certains francophones, au fait des nouveaux règlements, entrevoient l'avenir avec optimisme.

L'avenir des francophones dans la fonction publique

1. Elle a augmenté d'ailleurs après l'expansion de la fonction publique québécoise dans les années 60.

729. Bref, il y a eu amélioration dans les conditions de carrière pour les francophones. On constate aussi que les attitudes et les méthodes nouvelles ont déjà eu des répercussions intéressantes : depuis 1965 les stagiaires francophones en administration sont plus nombreux ; en outre, on voit plus de francophones parmi les titulaires des postes supérieurs par suite de promotions internes.

Obstacles aux
progrès des
francophones

730. Tout bien considéré, cependant, un optimisme général ne serait pas fondé. Dans une organisation où prédominent la langue et la culture des anglophones, il subsiste bien des obstacles au progrès des francophones. Les trois principaux sont les suivants : nécessité d'une adaptation à des milieux où l'anglais est prédominant ; répugnance aux déplacements hors des régions de langue française ; problèmes du parrainage et des rapports sociaux.

Difficultés d'ordre
linguistique

731. Au Canada, dans les grandes entreprises et dans la fonction publique fédérale, l'aisance en anglais n'est pas la seule condition d'accès aux postes les plus élevés, mais elle compte parmi les plus importantes. Dans les postes où l'on consacre beaucoup de temps aux réunions en comité et aux consultations, où il est nécessaire de savoir rédiger des lettres et des notes bien pensées, la facilité en anglais est un titre de compétence indispensable.

732. La majorité des fonctionnaires francophones de l'échelon intermédiaire viennent d'Ottawa, de Hull ou des régions avoisinantes d'Ontario, où l'enseignement, le travail et la vie en société se déroulent en anglais dans une large mesure. L'anglais, ou le français et l'anglais à parts à peu près égales, ont été les langues des études secondaires, collégiales et universitaires dans 42, 56 et 61 % des cas, respectivement¹. Parmi ceux qui avaient déjà travaillé avant d'entrer dans l'administration fédérale, 55 % s'étaient trouvés dans un milieu surtout anglophone. La proportion s'élève à 65 %, si l'on exclut les traducteurs². De plus, au moins 96 % des francophones disent posséder une bonne ou même une excellente compréhension de l'anglais parlé et écrit³ ; parmi eux, 61 % déclarent n'éprouver aucune difficulté à exercer leurs fonctions en anglais exclusivement. Ainsi, en apparence, les francophones travaillant dans la capitale fédérale ne seraient pas en butte à un désavantage linguistique, autant qu'on puisse en juger.

733. Mais ces indications voilent trois faits : il subsiste une forte proportion d'entre eux qui ont des ennuis en anglais ; ceux même qui

1. Voir le tableau n° A-53, app. III.

2. Les traducteurs entraînent pour 18 % dans l'échantillon francophone de l'échelon intermédiaire. Presque tous ont fait leurs études en français et ils ont travaillé dans cette langue avant et depuis leur entrée dans la fonction publique. Les traducteurs sont en outre généralement isolés dans un seul secteur de la fonction publique, le Bureau des traductions, où les francophones sont prédominants. Nous les avons donc exclus de certains calculs afin d'esquisser une image plus exacte du fonctionnaire francophone du niveau intermédiaire à Ottawa.

3. Voir le graphique n° 5, p. 128.

ont acquis beaucoup d'aisance en anglais sont en fait désavantagés de ne pas travailler dans leur langue maternelle ; c'est surtout chez les francophones québécois les plus doués qu'on constate le plus de difficultés et de déceptions.

734. Pour nombre de francophones, en particulier ceux du Québec, l'entrée dans la fonction publique constitue un changement de milieu traumatisant. Si, par exemple, seulement 21 % des francophones non québécois ou de la région de Hull déclarent ne pas très bien s'exprimer oralement en anglais, la proportion correspondante s'élève à 49 % chez les francophones du Québec (Hull excepté)¹. De plus, les fonctionnaires francophones de l'échelon intermédiaire à qui on a demandé si l'utilisation de l'anglais leur avait causé ou leur causait des difficultés dans leurs fonctions, ont donné une réponse affirmative à raison de 39 %. Sur ce nombre, 22 % s'efforçaient encore de surmonter ces difficultés, et 17 % disaient les avoir à peu près résolues. Là encore il existe des différences selon le lieu d'origine : 54 % des fonctionnaires venus du Québec (Hull excepté), contre 30 % des non-Québécois, avaient éprouvé ou éprouvaient des difficultés. En conséquence, leurs talents ne sont pas pleinement exploités ; ils ne peuvent participer de plain-pied à l'activité de la fonction publique, ni acquérir l'expérience et la formation qui assurent efficacité, rendement, et promotions rapides.

735. Lorsque la langue d'un groupe linguistique est prédominante, ceux qui appartiennent à d'autres groupes se trouvent automatiquement exclus des postes de commande, s'ils ne parviennent pas à la posséder complètement. Certaines de leurs possibilités restent inexploitées et ils sont privés d'une juste part des ressources matérielles qui leur permettraient de s'adonner à certaines activités aux heures de loisir, de donner à leurs enfants une instruction et une formation les préparant pour de hauts postes².

736. Travailler dans une autre langue que la sienne a d'autres conséquences, ainsi que l'a écrit le sociologue Nathan Keyfitz :

Il ne fait aucun doute que cela désavantage le Canadien français. Parlant une autre langue que la sienne, même le plus vigilant fera une faute de temps en temps ; s'il est sensible, cela détruira, pour un moment du moins, l'image de compétence sous laquelle il a besoin de se voir³.

Dans une organisation de langue anglaise, un francophone éprouve un sentiment de frustration et d'infériorité s'il ne peut faire valoir ses idées. De plus, nombre d'anglophones au Canada considèrent le parler des Canadiens de langue française comme un dialecte, comme un

Répercussions sur
les francophones
de la prédominance
de l'anglais

1. Voir le tableau n° A-54, app. III.

2. BRAZEAU, « Language Differences and Occupational Experience ».

3. NATHAN KEYFITZ, « Canadians and Canadiens », dans le *Queen's Quarterly*, été 1963, vol. LXX, n° 2, p. 171. Le texte anglais de la citation se trouve à l'appendice VIII.

mode d'expression fort éloigné du « Parisian French » et envahi d'éléments anglais. Il n'est donc pas étonnant que nombre de francophones ressentent l'aliénation à l'égard de leur travail, qu'ils soient « vraiment incapables de remplir leurs fonctions aussi bien que leurs collègues anglais, quand le travail consiste pour une large part à manier des symboles en anglais¹. »

737. De plus, selon Jacques Brazeau,

tant qu'ils n'ont pas atteint l'aisance totale dans la langue de la majorité, les bilingues non vraiment accomplis pourront ne pas profiter pleinement de l'expérience qu'ils acquièrent par le truchement de cette langue. Même quand ils en profitent pleinement, ils peuvent éprouver de la difficulté à exploiter ces avantages dans les sphères de leur existence où ils utilisent leur propre langue. Ainsi ils auront du mal à traiter, dans leur langue, nombre d'activités auxquelles ils participent, quand il s'agirait d'élucider leurs pensées ou de les communiquer aux personnes qui dépendent d'eux pour leur formation. Pour les groupes linguistiques minoritaires, le fait que la vie sociale se déroule largement dans une autre langue peut établir des limitations à l'expérience, aux valeurs conceptuelles de leur langue, à leur maniement des symboles linguistiques².

738. Toute personne issue d'un milieu français, quelle que soit son aisance en anglais, se trouvera désavantagée par l'un ou plusieurs de ces facteurs dans un entourage où les anglophones sont en majorité. Dans la région de la capitale, il n'est pas un secteur de l'administration fédérale qui n'exerce des pressions sur les francophones en faveur de l'utilisation de l'anglais. Que ce soient surtout les francophones du Québec qui éprouvent des difficultés, cela ne doit pas nous distraire de la conclusion générale que tous sont désavantagés dans un système de notation et de parrainage influant sur les promotions au sein d'organisations de caractère anglophone.

739. Dans la fonction publique et au dehors, la langue anglaise est le véhicule d'une large gamme d'activités extra-professionnelles importantes, qu'il s'agisse de manifestations publiques, de distractions, d'enseignement, d'achats, de cercles ou d'associations libres. C'est là une autre incitation à mésestimer sa langue maternelle, le français, et à retirer son appui aux organisations sociales et culturelles francophones. Sur le plan personnel, les francophones se heurtent à une dissociation entre leur activité professionnelle et leur vie privée, — celle de leurs rapports avec la famille et les amis. Chaque jour ils doivent se soumettre à un mouvement d'alternance entre deux univers culturels et linguistiques. Ils sont aux prises avec le dilemme suivant : ou s'assimiler ou lutter sans cesse pour préserver leur culture.

1. *Ibid.* Le texte anglais de la citation se trouve à l'appendice VIII.

2. BRAZEAU, « Language Differences », p. 536.

4. Accession à l'échelon supérieur

740. Ce sont surtout les personnes aspirant à un poste supérieur qui doivent envisager l'anglicisation, c'est-à-dire l'intégration de leur vie mondaine, et même familiale, au grand courant de la culture de langue anglaise. Pour certains, c'est là une façon inconsciente de s'adapter ; pour d'autres, c'est une expérience nécessaire mais pénible. Un haut fonctionnaire de langue française, avocat de sa profession, qui est parvenu au sommet dans un ministère et a travaillé dans plusieurs autres, nous a tenu les propos que voici :

Avec la croissance du Québec et l'attrait que la province exerce dans le domaine du travail, il va demeurer extrêmement difficile d'attirer des gens ici. Pour des raisons de famille et d'école, les francophones répugnent à venir à Ottawa. Quand j'y suis arrivé il y a 16 ans, la situation était bien différente. Il existait alors une nette tendance à exclure les Canadiens français des hauts postes. Pour réussir, j'ai dû peiner plus que tout autre, mais l'effort n'a pas été vain. *Quand nous nous sommes installés à Ottawa, j'ai prévenu ma femme et les enfants qu'ils ne pouvaient appeler Montréal sans cesse et qu'ils devaient apprendre l'anglais*¹.

741. Ce témoignage illustre combien il est difficile pour une famille francophone de se fixer dans un milieu de langue anglaise. Si la mobilité est analogue entre les deux groupes à l'intérieur de l'administration fédérale, les déplacements géographiques sont une source de véritable angoisse pour les francophones. Voici quelques observations d'un jeune cadre d'un service du personnel, qui connaît une progression rapide, qui a été muté plusieurs fois et sait à quel point ces déplacements peuvent être perturbateurs :

Déplacements

Dans le fonctionnarisme en général, voici : dans certains domaines, il est très utile que les employés obtiennent une expérience en différents endroits géographiques — surtout les professionnels en génie, en administration. On encourage donc ces personnes à déménager pour acquérir de l'expérience ; les Canadiens français ne sont pas intéressés à déménager, c'est ce qui peut affecter le fait qu'ils n'aient pas autant de chances que les Canadiens anglais d'acquérir la même diversité d'expérience. Dans leurs déménagements, les Canadiens anglais sont assurés d'un milieu non étranger. Ce n'est pas le cas pour les Canadiens français.

742. La répugnance des francophones à s'installer en milieu étranger s'étend souvent même à Ottawa. Pour monter dans la fonction publique, il faut tôt ou tard venir dans la capitale ; or, étant donné le caractère de la ville, certains fonctionnaires travaillant au Québec, notamment ceux affectés à Montréal, refusent d'envisager la mutation à Ottawa. Leurs talents sont donc perdus pour les échelons supérieurs de l'administration fédérale ; c'est là une difficulté grave, notamment pour les

1. Le souligné est de nous. Le texte anglais de la citation se trouve à l'appendice VIII.

ministères, tels les Travaux publics et le Revenu national (Impôt), qui comprennent des bureaux régionaux considérables.

Parrainage

743. Les relations personnelles et sociales avec les supérieurs et les collègues anglophones posent aussi des difficultés. Dans la fonction publique, il n'est pas toujours possible pour les francophones de se mouvoir avec aisance entre les sphères du travail et celles de la vie sociale. Ils peuvent avoir des intérêts différents dans les domaines du sport, des arts, des œuvres de charité, et se sentir par conséquent mal à l'aise et ennuyés, ou se montrer méprisants, voire éprouver tous ces sentiments à la fois. Alors bon nombre de francophones pourront restreindre ou écarter complètement les occasions de rapports sociaux que peut susciter le milieu de travail. Ce retrait, s'il est fréquent chez les francophones, limite les occasions d'acquérir des connaissances d'un certain ordre et affaiblit le sentiment d'appartenance vis-à-vis de l'administration fédérale.

744. À cause d'un certain manque d'intérêt et de facilité pour les activités sociales avec les collègues et les supérieurs de langue anglaise, les francophones se trouvent particulièrement désavantagés par le système de parrainage non officiel qui a cours dans la fonction publique, notamment dans les ministères clés où se forme l'élite de l'administration fédérale. De hauts fonctionnaires repèrent ainsi les nouveaux venus de talent, les mettent au courant, leur confient des tâches qui leur procurent une expérience précieuse, les recommandent à des collègues pour des postes élevés. Cette pratique comporte de nombreuses relations personnelles hors du travail et la sociabilité y joue un rôle important. Les supérieurs ont tendance à rechercher des jeunes qui pensent et réagissent comme eux ; pour que s'épanouissent les rapports entre eux et les subordonnés, il faut passablement de compatibilité sociale. Cela, bien sûr, n'exclut pas automatiquement les aspirants de langue française, car bon nombre ont de l'entregent, mais ceux-ci peuvent être tout à fait différents par leur formation, entre autres choses, et ils ne souhaitent pas toujours adopter la manière de travailler de leurs supérieurs.

745. Le parrainage ne peut être supprimé, ni ne doit l'être. Car les qualités essentielles d'un haut fonctionnaire — appréciation judicieuse des hommes et des événements, intuition, sens des réalités politiques, talent d'animateur — ne s'acquièrent pas toujours par des cours, mais le plus souvent par la pratique. Aussi le parrainage est-il un élément normal du déroulement des carrières dans toutes les grandes organisations ; il est nécessaire au développement d'une haute direction cohérente et sûre. Étant donné la situation actuelle dans la fonction publique, où les anglophones occupent la plupart des hauts postes, les jeunes francophones sont désavantagés ; de hauts fonctionnaires ont

aujourd'hui à cœur de leur prodiguer chances et encouragements, mais cela ne peut neutraliser qu'en partie ce désavantage. La bonne volonté ou les pressions politiques, ou encore celles-ci et celle-là, élèveront quelques hommes compétents au sommet, mais s'il leur manque la formation pratique et les contacts qu'assure le parrainage, leur efficacité sera bien mince. Cette indispensable formation ne peut s'obtenir que s'il y a compatibilité et confiance entre supérieurs et subordonnés. Il semble donc que des francophones doivent être promus en grand nombre aux échelons supérieurs de l'administration fédérale — tout particulièrement dans les ministères clés qui s'occupent des questions économiques et des affaires étrangères — avant que de forts effectifs de jeunes francophones puissent être attirés du Québec et d'ailleurs, et préparés par les voies ordinaires à assumer de hauts postes.

746. Au sommet de l'administration fédérale, les postes se distinguent par deux voies d'accès : les nominations « politiques » du gouvernement, effectuées par arrêtés en conseil, et les nominations relevant de la Commission de la fonction publique. Le parrainage est la méthode qu'on utilise habituellement pour élever les personnes d'avenir aux postes supérieurs de la fonction publique ; aux postes pourvus par arrêtés en conseil, le parrainage n'a pas tout à fait la même importance qu'à ceux des échelons au-dessous. Certains sont parachutés aux postes supérieurs de la fonction publique au milieu ou vers la fin de leur carrière.

747. Les nominations dites de « patronage » par l'entremise de la Commission de la fonction publique ont été à peu près abolies, mais elles se font encore à l'occasion par arrêté en conseil. À l'origine, les parachutés devaient presque tous leur nomination au « patronage » : c'était une façon de les récompenser de leurs loyaux services au parti au pouvoir. Mais aujourd'hui d'autres raisons ont la préséance, notamment celles qui ont trait à la représentation. Avec les pressions assidues qu'exercent les groupes régionaux, ethniques et autres, ces considérations ne perdent guère de leur importance. Entre aussi en ligne de compte l'occasion d'attirer des sujets remarquables par leurs connaissances ou leurs talents d'administrateur, qui évoluent dans les milieux des affaires ou de l'enseignement supérieur.

748. La pratique du parachutage, si l'on n'en abuse pas, peut valoir au gouvernement un apport de compétences et d'idées nouvelles. Elle peut avoir pour avantage supplémentaire de faire que l'administration demeure attentive au grand public et à ses représentants élus. D'autre part, lorsqu'on écarte des fonctionnaires de carrière pour accorder de hauts postes à des personnes de l'extérieur, le moral et le zèle s'en ressentent ordinairement dans toute l'échelle hiérarchique. Les nouveaux venus, même très compétents, entravent la cohésion dans les

Le parachutage

Avantages et
inconvénients
du parachutage

politiques et les méthodes administratives. Et il y a danger supplémentaire si des gens de capacité médiocre sont introduits dans la fonction publique pour des raisons de représentation ou par favoritisme. De telles nominations diminuent le prestige de ceux qui ont décidé de faire carrière dans la fonction publique, compromettent l'image d'une administration efficace selon laquelle le service de la patrie l'emporte sur le profit personnel et de mesquins avantages politiques.

Présence
francophone
au sommet

749. Malgré ces inconvénients, l'administration fédérale a eu largement recours au parachutage pour pourvoir à de hauts postes, notamment en faveur de francophones. Le mode normal de déroulement des carrières n'a pas formé suffisamment de fonctionnaires de langue française pour les tâches supérieures ; aussi a-t-il toujours fallu faire du recrutement dans les milieux de la politique, du droit et des affaires aux fins d'une représentation ostensible au sommet. Mais de façon générale, cette représentation n'a guère été autre chose que de la figuration. Jusqu'à tout récemment, les francophones, à une ou deux exceptions près, n'avaient pas encore fait partie du « mandarinat », ce groupe de 15 à 20 hauts fonctionnaires (des Finances, du Commerce, des Affaires extérieures, du Conseil du trésor et du Conseil privé) qui élaborent les politiques principales de concert avec le cabinet.

Personnalité
des francophones
parachutés

750. Les francophones promus ou parachutés à l'échelon supérieur n'ont guère entamé le caractère anglophone de l'administration fédérale. Les hommes disponibles et disposés à venir à Ottawa étaient peu enclins ou impuissants à transformer les usages en matière de langues et de recrutement. Sans compter que les bénéficiaires du parachutage, qu'ils soient francophones ou anglophones, ne sont pas préparés à manœuvrer dans les hautes sphères de l'administration fédérale. En conséquence, peu sont devenus des figures dominantes de la scène fédérale.

751. D'après nombre de hauts fonctionnaires, la principale raison de parachuter des francophones est de légitimer l'administration fédérale aux yeux des Canadiens de langue française. Pour l'opération, on choisissait des personnes pouvant se sentir assez à l'aise dans l'atmosphère anglaise d'Ottawa et capables de créer une apparence de biculturalisme dans une organisation essentiellement anglophone. Mais la situation change. Ces dernières années, quelques personnes dynamiques et capables ont été choisies. On ne saurait dire toutefois quelle sera leur influence.

5. Caractère culturel de la fonction publique

Modèle
britannique

752. Le caractère culturel de l'administration fédérale est celui d'un modèle britannique adapté à la politique et à la technologie du Canada de langue anglaise. L'adaptation est heureuse, d'une façon générale, mais sa grande faiblesse vient de la pénurie de francophones et, par

voie de conséquence, de modes de pensée et de méthodes de travail reflétant la culture de ces derniers. Partout dans la fonction publique on a à cœur de recruter des francophones, mais on semble vouloir surtout des gens qui cadrent avec la structure existante. Rarement la recherche de francophones s'est accompagnée d'une disposition à créer une atmosphère intellectuelle et des conditions de travail favorables à leurs talents. De plus, on craignait que les francophones se comportent en « Canadiens français » dans l'administration fédérale. On ne saisissait guère combien ils eussent pu élargir de façon bénéfique les orientations des ministères. Le ministère des Affaires extérieures, par exemple, n'a témoigné que peu d'intérêt pour la France et l'Afrique francophone avant 1965. Le ministère des Finances a méconnu les derniers progrès en économétrie dus à des économistes francophones, qu'ils fussent de France ou du Québec, et les principales revues économiques de langue française sont absentes de ses bibliothèques. Le plus grand désavantage auquel se heurtent les fonctionnaires francophones est le milieu culturel de l'administration fédérale : il est si largement anglais qu'il est difficile pour eux d'en épouser les problèmes, ainsi que le mode de vie, les conceptions de l'honneur et du prestige de ses cadres. Aussi certains francophones abandonnent-ils la partie, vidés de toute ambition, ou au contraire deviennent étroitement ambitieux. Or aucune de ces attitudes n'est propice à une carrière réussie ou utile. La fonction publique doit voir la nécessité de milieux de travail où la langue usuelle serait le français, où les francophones constitueraient la majorité, où l'expérience vécue les inclinerait à rester dans la fonction publique.

A. Le défi

753. Tout au long de la deuxième partie nous avons démontré à l'évidence qu'il n'y a pas de véritable égalité entre francophones et anglophones dans la fonction publique fédérale. Nous étudierons maintenant les principaux aspects du défi que pose l'institution d'un régime d'égalité. Objectivement, la situation actuelle reflète une longue histoire d'inconscience, de négligence et d'inaction aux échelons politique et administratif.

754. Quoique le gouvernement fédéral se soit donné une politique assez bien définie en matière de langue de communication avec le public, il n'a pas encore de ligne de conduite générale cohérente pour ce qui est de la langue de travail dans la fonction publique. Les fonctionnaires francophones sont peu nombreux dans certains secteurs importants, tels les secteurs clés qui ont trait à l'industrie, aux finances et au développement scientifique. Le petit nombre qui occupent des postes de direction ne se trouvent pas non plus sur un pied d'égalité avec les anglophones; aux paliers supérieurs de décision, la présence francophone est donc faible. Par ailleurs, quand les francophones sont présents dans l'administration, leur participation est entravée à divers degrés, du fait qu'ils ne peuvent travailler dans leur langue, qu'ils ne se trouvent pas dans un milieu culturel qui leur soit propre. Le français n'a jamais bénéficié pleinement du statut de langue officielle ou d'usage dans la fonction publique. La langue et la culture françaises n'ont guère eu de chance de s'implanter dans la plupart des activités de l'administration fédérale. La fonction publique ne s'est pas suffisamment intéressée aux traditions intellectuelles du Québec et de la France,

Les points faibles
de la situation

ni aux méthodes issues de leurs universités et de leurs centres de recherche. Autre difficulté : hors du Québec, les services fédéraux sont établis dans un milieu qui ne se prête guère au maintien de la langue et de la culture françaises ni à leur épanouissement. C'est le cas d'Ottawa, en particulier, dont nous avons traité rapidement dans le livre premier de notre rapport (§ 380), et sur lequel nous reviendrons dans un livre ultérieur.

Langue de communication avec le public

755. À partir de ces observations, nous sommes en mesure de répondre à diverses questions de caractère fondamental. Le public francophone est-il servi en sa propre langue? Nous estimons que oui, mais sous certaines réserves. Par exemple, les versions françaises de publications rédigées en anglais paraissent souvent avec des retards considérables; de même, hors du Québec, il est difficile pour les francophones de traiter verbalement en français avec l'administration fédérale. Quant aux entreprises francophones, même celles du Québec, elles ont rarement pu traiter en français avec le gouvernement fédéral. Dans l'ensemble, toutefois, ses services de traduction, ses publications et, dans une moindre mesure, ses affectations aux postes de contact avec le public lui ont permis de présenter un visage bilingue.

Langue de travail

756. Dans leur activité quotidienne, les fonctionnaires francophones peuvent-ils se servir de leur langue sans que leur rendement ou leur carrière en souffrent? Sur ce point, notre réponse est négative, de façon générale, et encore une fois comporte des réserves. Trop peu de personnes savent le français, notamment aux échelons moyen et supérieur de la fonction publique fédérale hors du Québec. Cette situation est elle-même attribuable à deux faits : les francophones ne sont pas suffisamment nombreux ou groupés à ces échelons; les fonctionnaires anglophones accusent une insuffisance manifeste en français. La situation est tout autre quand le jeu de ces facteurs est inversé, comme, par exemple, à l'O. N. F. et à Radio-Canada.

Possibilités offertes aux francophones

757. La fonction publique fédérale offre-t-elle aux francophones l'occasion de s'exprimer dans leur travail et ainsi de se réaliser pleinement? Ici encore notre réponse est négative, dans l'ensemble. Les désavantages tenant à la situation linguistique restreignent bon nombre d'entre eux, puisque la majorité de ceux qui connaissent un avancement rapide et une réussite remarquable doivent savoir l'anglais et travailler en cette langue. Ainsi, même lorsqu'elle élève des francophones aux postes les plus recherchés, la fonction publique tend à exiger d'eux qu'au travail ils renoncent à leur langue et à leur culture.

Pressions assimilatrices

758. Il y a des exceptions, bien sûr, et de plus en plus nombreuses depuis quelques années; nous avons toutefois constaté que, d'une manière générale, les cadres francophones, et même bon nombre de fonctionnaires de rang inférieur, étaient fortement incités à employer

l'anglais non seulement au travail, mais dans leur vie mondaine et leurs activités sociales. En effet, l'influence de la fonction publique est si envahissante, et les ressources de la communauté francophone de la capitale encore si restreintes dans les domaines politique et culturel, que la plupart des jeunes fonctionnaires francophones, s'ils sont ambitieux, doivent souvent envisager, pour eux-mêmes et leur famille, une acculturation pouvant aller jusqu'à l'assimilation.

759. Enfin la présence des francophones est-elle suffisante aux échelons clés de l'administration fédérale? De nouveau, la réponse sera généralement négative, malgré l'amélioration des dernières années. Ce n'est pas surtout que la plupart des francophones aient un rendement inférieur en anglais, bien que ce facteur réduise déjà leurs chances d'avancement. Les principales raisons d'une faible présence francophone tiennent au fonctionnement de l'ensemble du système administratif : mécanismes de sélection et de promotion, conception et appréciation du travail. Sous tous ces aspects, la fonction publique fédérale est largement l'expression du Canada anglais. Et ce n'est qu'après plusieurs années que le francophone peut s'intégrer pleinement à ce milieu de travail.

Participation

760. Toutes ces questions sont au cœur de l'insatisfaction éprouvée par les francophones devant la fonction publique. Les conséquences en sont à la fois individuelles et collectives : le fonctionnaire francophone n'a guère l'occasion de se réaliser pleinement, et la population canadienne subit un préjudice du fait que la fonction publique fédérale ne met pas entièrement à profit les ressources intellectuelles et administratives du Canada français.

Conséquences

761. Il ne ressort pas toutefois de ces conclusions que l'administration fédérale ne se soit nullement adaptée au caractère biculturel de la société canadienne, qu'elle n'ait fait aucun effort sérieux en ce sens. On note au contraire des efforts considérables en harmonie avec l'objectif d'une fonction publique bilingue et biculturelle. La plupart sont récents, mais certains remontent jusqu'à 1918.

762. La lacune que nous tenterons de corriger tient à ce qu'on n'a pas perçu jusqu'ici la condition préalable au régime d'égalité ; elle n'a été énoncée, voire nettement sentie, ni par les hommes politiques, ni par l'administration. Ce préalable — une fonction publique biculturelle — exige la coexistence et le concours des deux groupes culturels, de sorte que l'un et l'autre s'épanouissent et contribuent aux objectifs généraux du gouvernement. Nous estimons que ce préalable, et lui seul, peut amorcer l'évolution vers un régime d'égalité.

Condition
préalable au
régime d'égalité

763. D'autres pays bilingues et biculturels ont bien compris qu'un régime d'égalité est irréalisable sans une présence active des deux cultures dans l'administration publique. Il est rare que cette présence

résulte du cours normal des choses ; au contraire elle est plutôt le fruit de mesures positives du gouvernement touchant la fonction publique. Nous n'avons pas l'intention d'adopter les structures belges, par exemple, mais le principe de l'intervention gouvernementale peut s'appliquer au Canada¹.

Insuffisances
de la politique
fédérale actuelle

764. Au Canada, si l'on n'a pas connu une fonction publique biculturelle, c'est précisément parce que le bilinguisme de celle-ci a eu un caractère individuel et non institutionnel. Manifestement, l'évolution actuelle de la fonction publique découle de la politique présente de l'administration fédérale en matière de bilinguisme et de biculturalisme. Cette politique comporte une généralisation des cours de langues qui favorise le bilinguisme et sa diffusion dans tout l'appareil administratif (avec les encouragements des hauts fonctionnaires bilingues), de sorte que l'anglais et le français se côtoient librement dans la plupart des situations, et que chacun puisse employer sa propre langue en toute liberté sans s'exposer à des affronts ou risquer l'inefficacité. De toute évidence, cette pratique repose largement sur le bilinguisme individuel. Or, aucun autre pays de plus d'une langue et d'une culture ne s'en est remis entièrement à cette manière de procéder. C'est en République sud-africaine qu'on se rapproche le plus de cette conception, mais les deux communautés linguistiques y sont plus comparables numériquement, et la grande majorité des fonctionnaires sont bilingues. Dans la fonction publique canadienne, la prédominance des anglophones unilingues et le fait que le bilinguisme soit pratiqué presque exclusivement par les francophones font que le français ne peut pas s'affirmer en concurrence avec l'anglais, quelle que soit la valeur du recrutement et des programmes d'enseignement des langues.

Progrès du
bilinguisme et du
biculturalisme
dans l'appareil
gouvernemental

765. Pour que la participation francophone se réalise pleinement dans la fonction publique, il est indispensable qu'elle fasse l'objet de la même attention et qu'elle reçoive la même priorité sur le plan des politiques et de l'administration que les autres programmes et fonctions administratives des organismes fédéraux. Alors, le bilinguisme et le biculturalisme deviendront des éléments organiques des structures et des mécanismes essentiels du gouvernement fédéral. Un régime d'avancement qui met l'accent sur le bilinguisme individuel n'a guère de signification sans un programme général de formation du personnel. De plus, pour résoudre le problème du bilinguisme, il faudra des moyens d'une très grande ampleur, allant de la réglementation — par exemple de la langue utilisée dans les publications — à l'harmonisation délicate des rapports humains dans les milieux de travail. On devra s'attacher en même temps à l'utilisation des langues et à leur enseignement. C'est dans des perspectives aussi larges que se situeront nos

1. Voir l'appendice vi.

propositions. En d'autres termes, nous allons considérer le bilinguisme institutionnel et le bilinguisme individuel comme parties intégrantes d'un système administratif en constante évolution.

B. Proposition fondamentale : les unités francophones

766. La fonction publique fédérale doit être réformée de telle sorte que le français y devienne effectivement langue de travail. La transformation que nous prévoyons est semblable par son ampleur à celle qui s'est produite il y a une cinquantaine d'années, au moment où le principe du recrutement et de l'avancement au mérite a été institué. Il a fallu des décennies pour que ce principe s'inscrive pleinement dans la réalité de la fonction publique. Aujourd'hui, la situation politique canadienne exige au contraire que cette nouvelle transformation se fasse par étapes se mesurant en années et même en mois. Aussi, afin de donner une forme précise au principe d'égalité dans la fonction publique fédérale, **nous recommandons que le gouvernement fédéral adopte l'unité francophone comme un principe fondamental d'organisation et de gestion, et qu'en conséquence il procède, dans chacun des ministères, sociétés de la Couronne et autres organismes fédéraux, à la création et au développement d'unités administratives où le français soit langue de travail ; ces unités seraient établies en divers lieux, et varieraient par la taille et la fonction.**

Recommandation
n° 1

767. La mise en œuvre de cette proposition radicale constituera pour la fonction publique une extraordinaire invitation au dépassement. Nous sommes tout à fait conscients de ce qu'elle exige de planification et de sens de l'opportunité, mais nous sommes persuadés que l'unité francophone est conforme à notre mandat, et aussi la seule solution qui soit « de nature à assurer le caractère bilingue et fondamentalement biculturel de l'administration fédérale ». Le plus grand obstacle à l'égalité dans la fonction publique fédérale n'est pas l'écart entre les niveaux d'instruction qui subsiste toujours entre les deux groupes linguistiques. Ce qui empêche le plus une forte présence francophone est l'ambiance de la fonction publique : ses postulats et conventions tacites, ses préjugés, et principalement sa langue, qui découlent de l'apport massif du Canada anglais. Dans une certaine mesure, évidemment, ce monolithisme culturel repose sur le fait de la prédominance américaine en technologie, mais les impératifs de la technologie peuvent être circonscrits. Ce sont surtout les conditions faites à la langue française qui dépaysent les francophones dans la sphère fédérale, car la langue donne forme et signification à tous les autres aspects du milieu de travail.

768. L'unité francophone a pour objet de modifier le milieu de la fonction publique en faisant en sorte que le français y soit pleinement reconnu comme langue de travail et, chose plus importante encore, pleinement utilisé dans les communications intérieures et extérieures. En proposant que l'on crée dans chaque ministère un nombre appréciable de sphères de travail où le français soit obligatoire, nous envisageons de faire une plus large place à la langue et à la culture françaises dans la fonction publique, de susciter, au niveau supérieur, la formation de cadres et de hauts fonctionnaires entièrement bilingues, de favoriser l'acceptation et la compréhension de la culture française dans tout l'appareil fédéral.

Concept de base

769. L'idée à la base de l'unité francophone est que son personnel — anglophone et francophone — utilise le français comme langue de travail. Cette exigence n'exclura pas entièrement l'emploi de l'anglais, mais le circonscrit nettement. De façon générale, seul le français servira dans les unités désignées francophones, ainsi qu'entre elles et les hauts fonctionnaires du ministère intéressé. Dans les rapports entre les unités francophones et les autres, le principe du bilinguisme passif s'appliquera.

Cadres supérieurs
et direction

770. Les hauts fonctionnaires de tous les ministères et organismes centraux devront être aptes à organiser et à diriger le fonctionnement des unités francophones. En conséquence, les chefs de ces unités et tous leurs supérieurs, d'expression anglaise ou française, devront nécessairement posséder une bonne connaissance des deux langues, passive dans l'avenir immédiat, complète à longue échéance¹.

Répartition
et soutien

771. La proportion des unités francophones variera d'un ministère ou d'un organisme à l'autre ; quant aux unités elles-mêmes, elles différeront par la localisation, la taille et la fonction. Toutefois, chaque ministère devra compter quelques unités francophones ; dans chacun, les principaux services auxiliaires : personnel, direction administrative, bibliothèque, information, contentieux, devront acquérir la capacité d'exercer leurs fonctions dans les deux langues.

Critères
d'application

772. L'application du principe des unités francophones devra s'appuyer sur une connaissance détaillée des conditions propres à chaque ministère ou organisme. Certaines considérations doivent cependant inspirer la mise en œuvre de la politique que nous préconisons. L'unité francophone doit remplir des fonctions importantes, bien intégrées, dans les ministères et organismes, c'est-à-dire essentielles à leur mission générale. Nous ne proposons pas de scinder l'administration

1. Cet objectif du gouvernement fédéral a été formulé par le premier ministre Pearson, le 6 avril 1966 (voir l'appendice II). Les unités francophones fourniront un cadre dans lequel cette politique pourra être mise en œuvre.

fédérale en deux secteurs parallèles se définissant par la langue ; nous tenons pour déjà établies les fonctions des services existants et nous estimons qu'un changement de régime linguistique ne devrait pas modifier leur rôle. Les fonctions demeureront les mêmes, mais le régime linguistique, lui, se transformera ; nous prévoyons toutefois que ce changement se répercutera sur la manière dont les tâches sont exécutées.

773. L'idéal serait que le système des unités francophones assure à tous la possibilité d'une carrière complète en français. Cette possibilité ne s'offrirait pas nécessairement à l'intérieur d'un ministère donné, mais plutôt dans le cadre d'une profession. Si, par la création des unités francophones, nous visons à transformer les conditions de travail, surtout aux échelons moyen et supérieur de la fonction publique, nous estimons nécessaire également que ces unités se retrouvent partout dans la structure administrative. Les unités francophones devront être accessibles aussi aux fonctionnaires de langue anglaise qui possèdent suffisamment le français. Les unités francophones, enfin, devront être créées à Ottawa, au Québec et dans les autres endroits où la langue et la culture françaises sont viables ou pourraient le devenir.

774. La création d'unités francophones ne doit pas avoir pour effet d'empêcher les francophones de choisir le secteur du gouvernement fédéral où ils travailleront. Enfin, les usages quant à la langue des rapports avec le public se conformeront à nos propositions du livre premier touchant l'emploi des langues officielles. Eu égard à ce qui précède, il y aura trois catégories d'unités francophones : la section régionale, la section centrale, la cellule de travail.

1. La section régionale

775. Les sections régionales francophones seraient établies là où il y a un nombre suffisant de fonctionnaires de langue française. Au Québec, on pourra donc désigner comme francophones de grandes unités administratives, alors qu'en Ontario et au Nouveau-Brunswick, les sections qui deviendront francophones seront plus petites.

776. Compte tenu de ces milieux favorables, les possibilités que nous évoquons supposent un certain degré de décentralisation administrative, ou plus exactement de déconcentration. Nous n'avons pas fait d'étude exhaustive sur cette question, mais il existe des exemples manifestes de déconcentration d'envergure, dont celui, encore récent, du ministère des Travaux publics. Citons aussi les ministères des Postes, du Revenu national, de la Main-d'œuvre et de l'immigration, de la Santé

nationale et du bien-être social, et de l'Agriculture. L'exemple le plus connu est celui de Radio-Canada, qui a établi à Montréal le siège de son réseau français. Plusieurs autres ministères ont des bureaux régionaux, mais d'importance variable. Il existe donc une base pour la création d'un système de sections régionales francophones. En outre, dans la mesure où le gouvernement fédéral continuera d'accorder une attention soutenue aux problèmes régionaux, une déconcentration administrative encore plus poussée est prévisible.

777. Aussi proposons-nous que les sections francophones soient constituées à même le système régional existant et qu'on leur donne de l'expansion, lorsque le justifiera le milieu local. Le lieu d'implantation et l'importance de ces sections dépendront surtout des structures administratives déjà en place ; on s'adaptera aux circonstances pour chaque ministère. La déconcentration n'est pas souhaitable que du point de vue administratif ; elle doit être aussi encouragée parce qu'elle suscitera chez les francophones plus d'intérêt pour l'administration fédérale, et une plus grande participation.

Sections
anglophones

778. Par ailleurs, il ne faut pas méconnaître les droits légitimes des minorités linguistiques. On se conformera à nos propositions du livre premier en ce qui concerne la langue de communication avec le public. De plus, au sein des grandes sections régionales des milieux à prédominance francophone, il conviendrait de prévoir des unités anglophones dont les membres de la minorité linguistique pourront faire partie sans renoncer à leurs préférences en matière de langue et de culture. Ces unités de langue anglaise, comme celles de langue française dans lesquelles elles s'inséreront, devront faire l'objet d'une préparation minutieuse et souple ; en les établissant, on respectera les droits de la minorité et on tiendra compte des réalités administratives.

779. Il est un fait qui facilitera le changement proposé. Le français gagne du terrain comme langue de travail dans certains bureaux régionaux, bien qu'on n'ait pas encore désigné de sections régionales comme francophones. Cela s'est produit sous l'influence du milieu local plutôt qu'en raison d'une politique des ministères intéressés. Les Chemins de fer nationaux, qui ont constitué à titre expérimental des sections de langue française dans les villes de Montréal et de Québec, nous fournissent un exemple qui correspond à ce que nous proposons.

780. Notons enfin que dans ces bureaux régionaux, l'usage du français n'a pas rendu bilingues les administrations centrales. La section régionale, malgré toutes ses possibilités, ne sera pas suffisante en soi. Si elle forme cependant une partie considérable et importante du ministère ou de l'organisme concerné, elle contribuera largement à attirer, puis à retenir les francophones.

2. *La section centrale*

781. Une section régionale ne saurait offrir les mêmes possibilités qu'une section centrale ; elle ne peut, par exemple, conduire aux principaux centres de décision des ministères. La section francophone de l'administration centrale est conçue, entre autres, pour assurer une présence francophone effective jusqu'aux plus hauts échelons de la fonction publique. La plupart de ces sections, étant donné les circonstances, seront implantées comme éléments du groupe minoritaire dans une institution à prédominance anglophone, dans une capitale fédérale où le milieu culturel est actuellement étranger aux francophones. Le graphique n° 22 illustre le rôle que jouera la section francophone dans l'administration centrale d'un ministère.

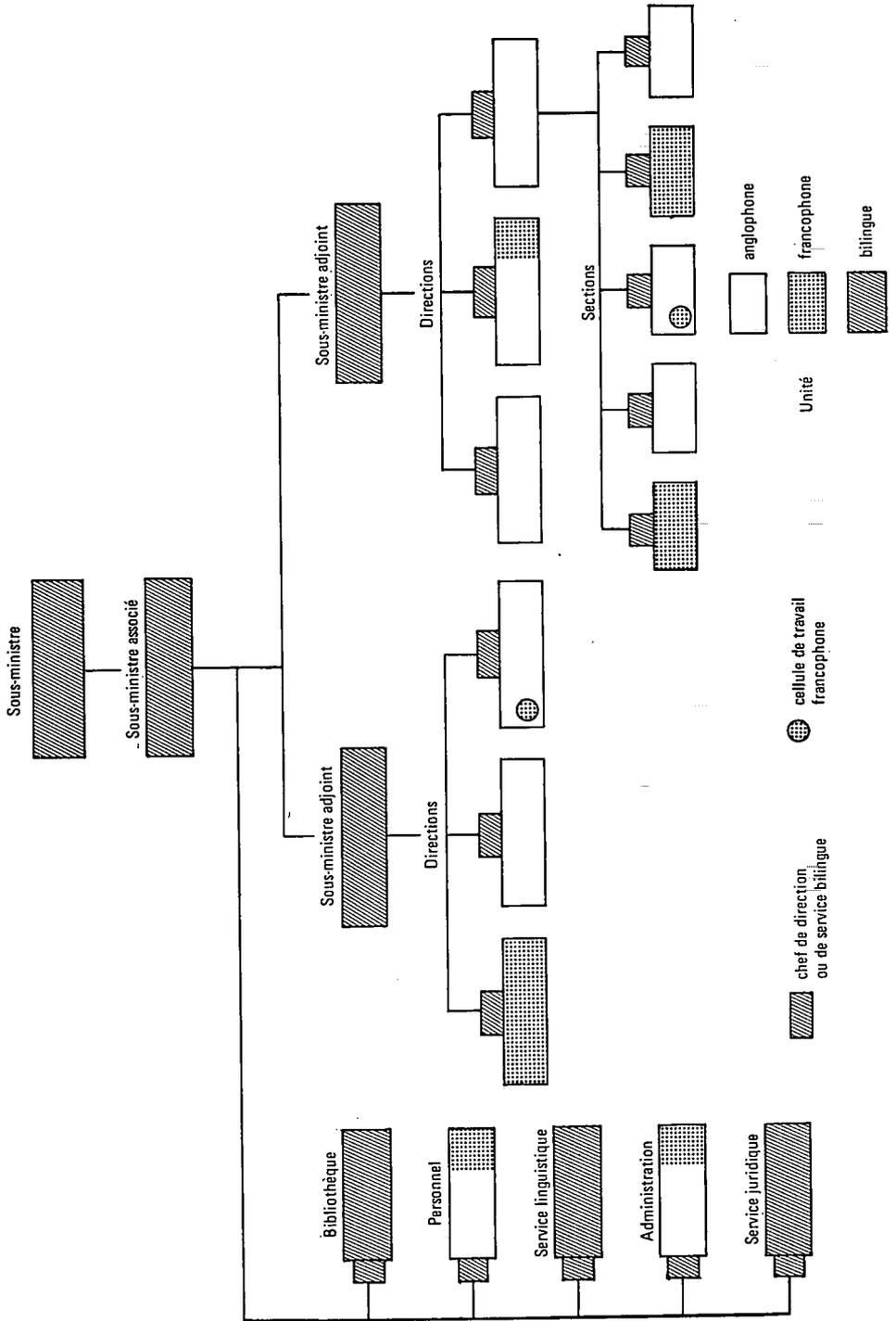
782. D'après le principe de l'unité de langue française, des sections entières de l'administration, au niveau des services ou des directions, seront qualifiées francophones. Il devra s'en trouver dans chaque ministère et elles rempliront un rôle essentiel dans l'élaboration et la mise en œuvre des politiques. Mais il n'est pas nécessaire que chaque ministère offre toutes les possibilités de carrière en français, pourvu qu'il y ait suffisamment de sections à l'administration centrale pour offrir un choix complet aux fonctionnaires francophones. Il faudra donc mettre au point des systèmes d'avancement fondés sur les professions ou familles de professions.

3. *La cellule de travail*

783. La cellule de travail est une section plus petite que les deux autres. Elle est conçue pour le cas où des sections francophones complètes ne seraient pas indiquées, mais où les tâches peuvent normalement se répartir, du point de vue de l'organisation, entre petits groupes de travail. Nous avons notamment à l'esprit les activités scientifiques du domaine des sciences humaines, de la physique ou de la biologie. Quoique petite et sans structure bien définie, la cellule est importante en raison du rôle essentiel que jouent la science et la recherche dans l'administration publique moderne. Il existe actuellement une grande inégalité entre francophones et anglophones au sein de ces disciplines car, entre autres, les possibilités d'y travailler en français sont restreintes.

784. En décidant, en juin 1967, de favoriser la création de ce que nous appelons ici des cellules francophones, le gouvernement fédéral a appliqué une politique délibérée qui rejoint notre recommandation principale. Cette décision avait trait aux professions libérales, scientifiques et techniques, et voulait que le Secrétariat spécial du bilinguisme

GRAPHIQUE 22 Implantation du système des unités francophones dans l'administration centrale d'un ministère (modèle théorique)



et la Commission de la fonction publique identifient, de concert avec les ministères et organismes scientifiques, les tâches et les opérations auxquelles les francophones travailleraient dans leur langue. Désireux de faciliter la mise en œuvre de cette politique, le gouvernement proposait alors que l'on enseigne d'urgence la langue seconde aux cadres de chaque section où seraient formées ces cellules.

785. D'après le plan que nous proposons, les services auxiliaires de chaque ministère devront acquérir la faculté de fonctionner dans les deux langues. Nous envisageons en l'espèce deux formules, selon la taille du service. Dans les grands bureaux chargés, par exemple, de la direction du personnel et des services administratifs, on constituerait des sections francophones et anglophones parallèles. C'est la première formule. La seconde s'adresse aux services auxiliaires de petite taille, ceux où le personnel d'encadrement ne comprendrait pas normalement plus de six ou sept membres et souvent n'en compterait qu'un ou deux. Ces services seraient trop petits pour être divisés en deux sections, mais il y aurait lieu que la plus grande partie, sinon la totalité du personnel, soit complètement bilingue et travaille régulièrement dans les deux langues. C'est le cas notamment des bibliothèques et des services juridiques.

Services auxiliaires

786. Indépendamment de la formule utilisée, le service auxiliaire demeurera sous une direction unique et, dans son fonctionnement, obéira à une seule réglementation. Les directives seraient alors élaborées simultanément dans les deux langues, mais selon les mêmes instructions et sous réserve de révision par un supérieur bilingue.

787. Les unités francophones sont de trois types : la section régionale, la section centrale et la cellule de travail. Au sein de chaque ministère et organisme, les services auxiliaires, étant communs aux deux groupes linguistiques, doivent être constitués de sections parallèles ou dotés d'un personnel bilingue. Cette structure est indispensable à tous les aménagements déjà amorcés et à ceux que nous proposerons plus loin. Enfin nous devons prévoir des sections anglophones, pour les milieux de travail à prédominance française. En conséquence, **nous recommandons : a) que, dans chacun des ministères, sociétés de la Couronne et autres organismes fédéraux, on établisse des unités francophones (section régionale, section centrale, cellule de travail) qui correspondent, par leurs fonctions et leurs structures, aux unités administratives qui existent déjà ; b) que leurs services auxiliaires soient réorganisés en sections anglophones et francophones, ou d'une autre manière appropriée, de façon à assurer la gamme normale des fonctions en anglais et en français ; c) que, au sein des grandes sections régionales de langue française, on prévoie la création, au besoin, d'unités anglophones organisées sur le modèle des unités francophones.**

Recommandation
n° 2

Présence
francophone au
palier supérieur
des décisions

788. Nos deux premières recommandations constituent l'assise du bilinguisme institutionnel dans la fonction publique fédérale. Un autre point est important : la présence francophone au palier supérieur des décisions. Il serait illusoire d'instaurer des unités de langue française sans une forte représentation francophone dans l'administration centrale.

Recommandation
n° 3

789. Étant donné le besoin urgent d'une participation francophone active et efficace aux échelons supérieurs, nous proposons une mesure provisoire en attendant la création des unités de langue française. On peut prévoir que le nombre des francophones faisant carrière dans la fonction publique s'accroîtra avec le perfectionnement de la notation, de la formation et de la promotion du personnel. Notre objectif, entre-temps, est d'assurer l'équilibre des présences anglophone et francophone aux échelons les plus élevés des ministères, sociétés de la Couronne et autres organismes fédéraux. En conséquence, **nous recommandons que les nominations aux postes de sous-ministre, sous-ministre associé, sous-ministre adjoint et aux équivalents dans les sociétés de la Couronne et autres organismes fédéraux, soient effectuées de façon à assurer, à ce niveau, l'équilibre des rôles entre francophones et anglophones.**

790. Voilà qui s'éloigne de la conception traditionnelle des nominations au mérite. Toutefois, nous avons établi que le système connaît déjà des modifications constantes, notamment à ces paliers. Les postes visés par notre recommandation ne sont pas nombreux, et certains d'entre eux sont déjà soustraits aux voies normales de nomination, n'étant pas compris dans le système du mérite. De toute façon, il est sûr qu'il existe, à l'intérieur ou à l'extérieur de la fonction publique, des francophones et des anglophones compétents et capables d'occuper ces postes. Nous ne donnons pas le signal d'une nouvelle déviation, mais nous proposons plutôt que les dérogations qui se sont avérées utiles et acceptables servent à équilibrer les présences francophone et anglophone au sommet de la fonction publique.

791. Cette recherche de l'équilibre ne se réduit pas à une question de nombres et de proportions. Un rapport opportun dans un ministère ne l'est pas nécessairement dans un autre. Nous ne cherchons pas à imposer un système de contingents et de proportions, mais on pourrait bien y recourir si la forme d'adaptation recommandée ne réussissait pas.

Recommandation
n° 4

792. Le principe de la participation équilibrée devrait s'appliquer également à tous les organismes fédéraux de planification et de consultation. Signalons, à titre d'exemple, les groupes d'étude, dont l'importance ne cesse de croître. Ils ont pour objet de susciter et proposer des changements majeurs de structure et de politique. C'est là une sphère où une participation francophone de haut niveau est capitale, et c'est

aussi un moyen de recruter des francophones de grande compétence pour les tâches essentielles de la fonction publique. C'est pourquoi **nous recommandons que tous les organismes fédéraux de planification et de consultation, y compris les groupes d'étude, assurent l'équilibre des rôles entre anglophones et francophones.**

793. Le système des unités francophones ne tend à entraver ni l'étude ni l'emploi des deux langues, mais plutôt à créer une situation où le français serve effectivement de langue de travail. À partir de ce minimum, il y aura possibilité d'élargir l'emploi du français, puisqu'il faudra incorporer les unités francophones à l'ensemble administratif. Évidemment, le bilinguisme individuel sera nécessaire dans les communications entre les unités francophones et les autres, et pour l'élaboration des politiques. Le bilinguisme sera exigé des personnes dirigeant ces unités et tous les services auxiliaires devront être aptes à fonctionner dans les deux langues.

794. Bref, une fonction publique bilingue doit être fondée sur une participation équilibrée des francophones et des anglophones aux échelons les plus élevés, sur des unités qui, sous la direction de cadres supérieurs bilingues, auront pour langue principale de travail soit le français, soit l'anglais, et sur des services auxiliaires aptes à fonctionner dans les deux langues officielles.

Éléments d'une
institution bilingue

C. Le régime linguistique

795. Suivant le système que nous proposons, le français serait la langue des communications intérieures et extérieures des unités francophones ; en d'autres termes, il y serait la langue principale de travail¹. En conséquence, **nous recommandons : a) l'emploi du français pour les communications orales et écrites émanant des unités francophones et destinées aux autres organes de la fonction publique fédérale ; b) l'emploi de l'une ou l'autre langue dans les communications orales ou écrites émanant de l'intérieur de la fonction publique et destinées aux unités francophones.** Les principaux modes de communication sont illustrés au graphique n° 23.

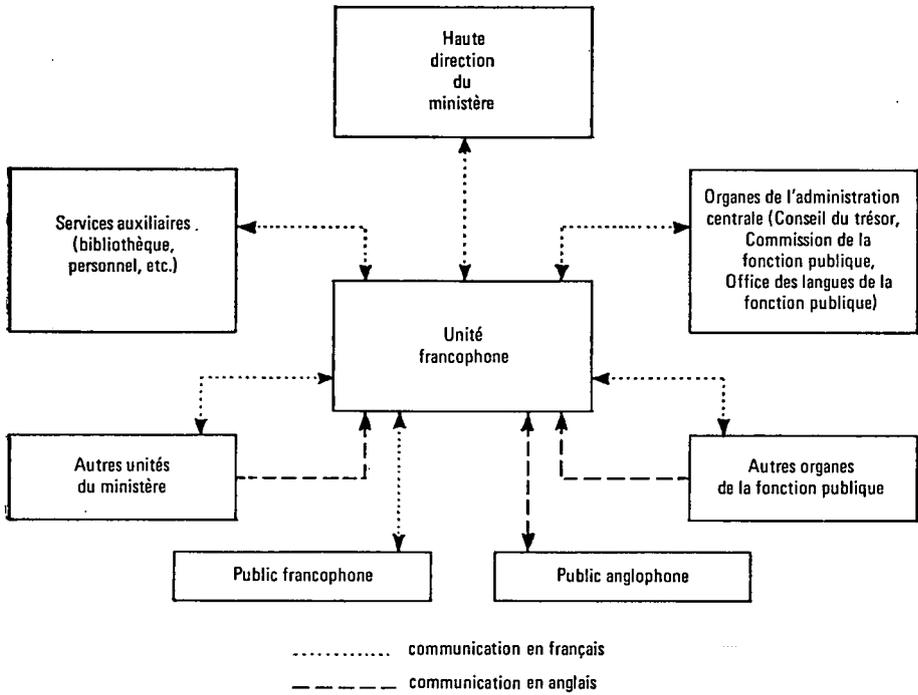
Recommandation
n° 5

796. Les modifications touchant l'emploi des langues ont toutes été conçues pour faciliter la mise en œuvre du système des unités francophones. Le français sera en outre utilisé dans nombre de situations

Emploi du français
hors des unités
francophones

1. Le règlement faisant du français la langue de travail des unités francophones serait susceptible d'exceptions. Cela pourrait se produire notamment lorsque l'administration fédérale participerait, à titre de cliente, à des transactions techniques complexes avec des milieux d'affaires anglophones. Les pourparlers exigent souvent la préparation de longs documents, ce qui peut être du ressort d'une unité francophone. Celle-ci préférera peut-être (et elle devra y être autorisée) effectuer son travail d'appréciation et de consultation en anglais. Cependant, on considérera comme exceptionnelle cette manière de faire.

GRAPHIQUE 23 Unité francophone et langues de communication



moins nettement définies. Dans un cadre plus officiel, les communications horizontales entre les unités francophones et les autres milieux de la fonction publique comporteront forcément un certain usage du français. L'unité francophone n'a pas pour objet de circonscrire l'emploi du français, mais au contraire de lui assurer l'appui indispensable à son maintien dans l'ensemble de la fonction publique.

797. Comme nous l'avons recommandé dans le livre sur les langues officielles, on utilisera dans les relations avec le public la langue choisie par la personne ou l'organisation communiquant avec l'administration. Cette règle, évidemment, s'applique à l'ensemble de la fonction publique. Dans le cas de l'unité francophone, elle suppose suffisamment de fonctionnaires bilingues pour servir le public.

798. L'unité francophone utilisera le français dans ses communications orales avec les autres secteurs de l'administration, lesquels auront le choix entre l'anglais et le français. Nous comprenons toutefois que les unités francophones devront communiquer en anglais avec les autres, en attendant que celles-ci aient recruté du personnel bilingue. Cette situation devrait se corriger en l'espace de deux ou trois ans.

799. À courte échéance, on ne peut guère escompter que le bilinguisme passif chez nombre de cadres supérieurs. Ainsi, une unité francophone pourra utiliser le français dans ses communications orales et écrites avec, par exemple, son sous-ministre adjoint, mais elle devra accepter d'en recevoir de lui en anglais. Dans d'autres cas, le bilinguisme passif pourra nécessiter le recours à la traduction ; cette solution serait acceptable en attendant la réalisation d'un bilinguisme intégral.

800. Néanmoins, les dispositions et exceptions provisoires notées ci-dessus ne doivent pas entraver l'application complète du principe fondamental : que la langue de travail soit le français dans les unités francophones. Il faudra que celles-ci puissent se procurer sans délai, en version française, les documents et les manuels d'usage général dans la fonction publique ou le ministère. Les avis, les directives et les formulaires devront tous paraître simultanément dans les deux langues officielles et on traduira de toute urgence les documents analogues d'utilisation courante. En conséquence, **nous recommandons** : a) que dans un délai ne dépassant pas deux ans, les avis, les directives, les formulaires et toute information ou instruction officielle écrite (les manuels exceptés) en usage dans les ministères, sociétés de la Couronne et autres organismes fédéraux, soient diffusés dans les deux langues, et que dès maintenant tous les nouveaux documents de cette nature le soient simultanément en anglais et en français ; b) que dans un délai maximal de cinq ans, tous les manuels en usage soient traduits en français et que dès maintenant tout nouveau manuel soit publié

Recommandation
n° 6

simultanément en anglais et en français ; c) que pour la traduction de ces documents, l'ordre de priorité soit déterminé selon les besoins des unités francophones.

801. Lorsque des documents sont rédigés séparément dans les deux langues, ils doivent être diffusés simultanément dans chaque région ou service en quantités correspondant à la répartition linguistique du personnel. Les Règlements sur l'emploi dans la fonction publique comportent ce principe pour les avis de postes à pourvoir ; notre recommandation en étend la portée à toutes les communications écrites destinées aux fonctionnaires d'un seul ministère ou de l'ensemble de la fonction publique.

Recommandation
n° 7

802. Il est un autre point touchant le milieu du travail dont on devra s'occuper au plus tôt : les relations entre employés et employeur dans les domaines touchant le statut des employés, l'emploi, la discipline et les directives générales concernant le travail. Tout francophone dans un ministère ou un organisme fédéral devrait avoir accès à des services de personnel en langue française, même s'il ne faisait pas partie d'une unité francophone. En conséquence, **nous recommandons qu'on modifie immédiatement la Loi sur l'emploi dans la fonction publique et ses Règlements, ainsi que les conventions collectives entre l'administration fédérale et ses employés, et qu'on modifie également les lois, règlements et conventions du même ordre intéressant les sociétés de la Couronne et autres organismes fédéraux, de sorte que, dans le domaine des relations entre employés et employeur, les communications s'effectuent en anglais ou en français au choix de l'employé.**

Exigences des
postes en matière
de langue

803. Pour appliquer intégralement le régime linguistique projeté, il s'impose de définir les exigences des postes en matière de langue, compte tenu des unités francophones dont nous recommandons la création. On devra étudier et analyser tous les postes de la fonction publique sous ce rapport. Les exigences, une fois déterminées, figure-raient dans les descriptions d'emplois et parmi les qualités requises.

804. Le système des unités francophones comporte trois points qui rendent nécessaire la définition de ces exigences : premièrement, les services auxiliaires de chaque ministère utiliseront le français dans leurs rapports avec les unités francophones ; deuxièmement, ces unités suivront, en toute probabilité, les règles du bilinguisme passif dans leurs contacts avec d'autres sphères de la fonction publique ; troisièmement, tous les secteurs de la fonction publique, y compris les nouvelles unités francophones, continueront de servir le public dans les deux langues officielles. Les postes comportant des exigences spéciales en matière de langue, mais à obligations égales par ailleurs, donneraient lieu, de façon générale, à des traitements plus élevés.

805. Pendant des décennies, la fonction publique fédérale s'est inspirée d'une conception du mérite trop étroite et inéquitable sous deux rapports. Premièrement, elle ne tenait pas compte des désavantages d'ordre culturel et linguistique auxquels les fonctionnaires francophones étaient en butte ; deuxièmement, elle n'admettait pas que la connaissance des langues fût liée à l'efficacité au travail dans un pays pourtant bilingue. Mérite, efficacité et régime d'avancement se concevaient relativement à une administration unilingue, anglophone en l'occurrence.

Injustices du régime actuel

806. Cette manière de voir est en nette régression depuis quelques années, mais elle n'en règne pas moins encore dans de nombreuses sphères de la fonction publique. Quoi qu'il en soit, nous prévoyons qu'en introduisant le contenu linguistique parmi les critères de chaque poste, on écartera pour de bon l'idée que la connaissance des langues n'a rien à voir avec l'efficacité professionnelle.

807. En 1966, l'administration fédérale a créé les primes au bilinguisme pour quelques catégories restreintes d'employés de bureau. L'application de cette politique a pu donner lieu à des abus à cause de l'imprécision des normes. Ce n'est pas le bilinguisme individuel qui doit déterminer le traitement, mais l'emploi effectif des deux langues au travail. En conséquence, **nous recommandons que tous les postes des ministères, sociétés de la Couronne et autres organismes fédéraux soient classés suivant leurs exigences linguistiques, et qu'on tienne compte de celles-ci en établissant les rémunérations qui s'y attachent.** Par ailleurs, il est inévitable que durant la période de transition, il soit difficile de pourvoir à tous les postes exigeant le bilinguisme. Les titulaires ne sauraient toucher le traitement prévu s'ils ne sont pas bilingues.

Recommandation n° 8

808. Seuls les postes qui comportent l'emploi courant des deux langues officielles seront donc classés comme assortis d'exigences spéciales en matière de langue. Pour occuper de tels postes, les candidats devront justifier (à l'occasion d'un examen réglementaire, en général) de leurs aptitudes orales et écrites dans les deux langues officielles. La Commission de la fonction publique a accompli des progrès considérables dans l'élaboration d'examens mesurant ces aptitudes. Il conviendrait qu'elle poursuive ce travail à un rythme accéléré. L'appréciation de chaque poste du point de vue de l'emploi des langues sera assez délicate pour distinguer entre besoin d'un bilinguisme passif et besoin d'un bilinguisme complet. En ce dernier cas, le traitement sera plus élevé. En outre, on distinguera, dans l'emploi des langues, divers paliers ou degrés. Ainsi, le garçon d'ascenseur n'a besoin que d'un vocabulaire limité et à répétitions constantes, alors que l'agent d'immigration doit disposer de ressources étendues et variées. De même, aux postes d'organisation et de décision, on doit posséder un vocabulaire plus étendu

Postes nécessitant le bilinguisme

qu'aux simples emplois d'exécution. Les suppléments de traitements ne devront pas s'étendre aux cadres supérieurs pour lesquels la connaissance des deux langues sera exigée au moment de l'affectation ; ils ne devront pas s'appliquer, non plus, aux secteurs de la fonction publique, tel le Bureau des traductions, où le bilinguisme caractérise la fonction. Enfin, les exigences linguistiques de tel poste ou tel groupe de postes seront définies et revues par les deux nouveaux organismes administratifs que nous proposerons plus loin. Comme elles varieront sûrement avec le temps, ces exigences devront faire l'objet d'une vérification constante.

D. Instruments : cours de langue et traduction

Recommandation
n° 9

809. Le régime linguistique que nous avons proposé liera le besoin d'apprendre l'autre langue aux exigences du travail et confèrera à la traduction un rôle nouveau en tant que moyen de communication efficace. Les cours de français seraient offerts aux anglophones qui prévoient travailler dans les unités francophones ou occuper des postes exigeant le bilinguisme dans les services auxiliaires, à ceux qui seraient en rapport direct avec les unités francophones ou avec le public francophone, enfin à ceux qu'on destine à des postes de direction. Les cours d'anglais seraient offerts aux francophones dans des conditions analogues. L'enseignement devrait être adapté aux besoins des divers postes en matière de langue. En conséquence, **nous recommandons que la Direction de l'enseignement des langues adapte l'enseignement de l'anglais et du français aux besoins du système des unités de langue française et de langue anglaise.**

Recommandation
n° 10

810. En outre, **nous recommandons que dans l'enseignement des langues aux fonctionnaires fédéraux, on accorde une importance accrue à la connaissance passive.** Il va de soi que cette recommandation n'interdit pas qu'on s'emploie à développer le bilinguisme complet chez les fonctionnaires, notamment chez ceux destinés à des postes supérieurs (tels ceux de présidents et vice-présidents de sociétés de la Couronne, sous-ministres, sous-ministres adjoints, chefs de service ou de division). La mise en œuvre de ces propositions réduira considérablement le nombre des élèves inscrits aux cours de langue, en particulier aux cours de français, et entraînera une révision des programmes.

811. La Commission de la fonction publique a réexaminé sans cesse son programme d'enseignement des langues, et celui-ci a fait l'objet d'améliorations constantes. Nous avons particulièrement noté que depuis septembre 1968, la Direction de l'enseignement des langues supprime progressivement les cours de français d'une heure par jour, et les remplace par des cours intensifs dits d'immersion totale ou partielle.

812. La Direction s'est également préoccupée du vocabulaire des cours de français, qu'elle a voulu conforme à l'usage du Canada français plutôt qu'à celui de la France. Il faudrait pourtant pousser cette préoccupation plus loin et que le fonctionnaire puisse acquérir un vocabulaire qui lui serve dans son travail. En conséquence, **nous recommandons que la Direction de l'enseignement des langues mette au point le plus tôt possible des cours de tous niveaux où l'on utilisera un vocabulaire adapté aux besoins des fonctionnaires canadiens.** Entre autres choses, cela signifie qu'on devra remplacer une partie des instruments visuels et du vocabulaire de la méthode VIF (§§ 499 et suivants) par des éléments tirés des milieux de travail de l'administration fédérale.

Recommandation
n° 11

813. Il serait peu raisonnable de penser que des francophones ayant reçu leur formation professionnelle en anglais et ayant travaillé en cette langue depuis leur entrée dans la fonction publique seront, du jour au lendemain, en état d'effectuer leur travail en français. Le passage d'une langue à l'autre, sans une période de transition, pourrait avoir pour conséquence une détérioration du français au sein de la fonction publique. Encourager l'emploi et la diffusion du français est excellent, mais encore faut-il faire en sorte qu'il soit d'une qualité satisfaisante, conforme au « français universel ». En outre, les jeunes francophones entrant dans la fonction publique auront peut-être besoin de cours spéciaux pour s'initier au français administratif. En conséquence, **nous recommandons : a) que la Direction de l'enseignement des langues de la Commission de la fonction publique institue en priorité des cours visant à améliorer le français utilisé dans l'administration fédérale ; b) que ces cours soient d'abord offerts aux francophones ainsi qu'aux anglophones entièrement bilingues qui sont ou seront affectés à une unité francophone, ou à tout autre poste où l'on traite régulièrement avec des francophones.**

Recommandation
n° 12

814. Enseigner de façon efficace ou remettre en mémoire le français technique exige la connaissance de la terminologie française. Somme toute, il s'agit d'une langue peu utilisée jusqu'ici dans la fonction publique fédérale. En conséquence, **nous recommandons qu'on établisse dans les plus brefs délais un vocabulaire bilingue propre à faciliter le travail dans la fonction publique.** Le Bureau des traductions et divers ministères ont accompli une œuvre utile en ce sens, mais on devrait lui donner plus d'ampleur, et la systématiser à l'usage de la fonction publique dans son ensemble.

Recommandation
n° 13

815. Pendant l'étape d'instauration du bilinguisme institutionnel, la nécessité de traduire les documents et les manuels en usage, et les mesures à prendre pour protéger le caractère des unités francophones accroîtront le volume des traductions. Celui-ci diminuera peut-être

Recommandation
n° 14

une fois que la connaissance du français aura progressé et que les documents de base auront été traduits. Dans l'intervalle, il sera nécessaire sans aucun doute de renforcer les effectifs des services de traduction, et de faire en sorte que le personnel ne soit pas occupé à des travaux inutiles, dont la traduction de lettres à verser aux dossiers. En conséquence, **nous recommandons : a) que prenne fin immédiatement l'usage, courant dans nombre de ministères fédéraux, de traduire d'office lettres et documents rédigés en français ; b) que le gouvernement fédéral prenne des mesures pour encourager le développement des cours de traduction dans les universités ; c) que le gouvernement élargisse et accélère son programme d'aide financière aux étudiants en traduction.**

Traducteurs
spécialisés

816. La traduction ne pose pas que des problèmes de quantité. La qualité est souvent peu satisfaisante. De meilleurs traducteurs et des normes de production plus raisonnables amélioreront la situation ; l'élaboration de bons vocabulaires y contribuera également. Il conviendra aussi de s'intéresser à l'organisation d'un système de traduction spécialisée tenant compte des divers domaines d'activité de la fonction publique. Le Bureau des traductions, par ses services dans les divers ministères, résout déjà en partie cette difficulté. Mais c'est aussi une question de personnel. Il faudrait donc s'appliquer tout spécialement à la formation de traducteurs possédant une certaine connaissance technique du domaine auquel se rapportent les documents qui leur sont confiés. De tels traducteurs, hautement qualifiés et bien rétribués, pourraient assurer le contrôle de la qualité auprès d'un certain nombre de traducteurs travaillant dans des domaines relevant de la même discipline.

Recommandation
n° 15

817. L'une des mesures les plus propres à rehausser la qualité du français dans la fonction publique serait d'encourager la rédaction de documents en français. En conséquence, **nous recommandons que la pratique de la rédaction en français soit favorisée et qu'on mette fin à l'usage actuel de l'administration fédérale selon lequel les textes sont presque toujours rédigés en anglais puis traduits.**

E. Le personnel des unités de langue française

Comment attirer
les francophones
et les retenir

818. L'un des principaux objets du système des unités francophones est d'accroître la possibilité, pour la fonction publique fédérale, d'attirer des francophones de talent et de les retenir. Mais la mise en œuvre de ce système, et en particulier la formation des premières unités francophones, épuiseront probablement les effectifs disponibles.

Les sections régionales poseront peu de difficultés, puisqu'une bonne partie du personnel nécessaire est déjà sur place. Mais dans la plupart des sections centrales et des cellules qui seront désignées francophones, une faible proportion du personnel est de langue française ; il faudra donc procéder à des mutations. En règle générale, celles-ci seront effectuées par les voies normales de la fonction publique ; toutefois, pour que les unités francophones soient viables, il faudra que leur personnel puisse travailler en français.

819. Comme il y a pénurie de fonctionnaires bilingues et francophones, notamment aux postes supérieurs et intermédiaires de l'administration centrale, il sera nécessaire d'en recruter un bon nombre. Le plus facile serait peut-être d'inciter des fonctionnaires fédéraux travaillant au Québec à accepter des postes à Ottawa et d'intensifier le recrutement francophone pour les bureaux régionaux. Mais cette méthode ne serait peut-être pas exempte de difficultés non plus, car les personnes faisant carrière à l'échelon régional sont souvent assez âgées et moins mobiles que les jeunes diplômés de l'enseignement supérieur. De plus, les services régionaux souffriraient peut-être de cette manière de procéder. Enfin, nous avons constaté une grande rareté de francophones à la fois qualifiés et disponibles, et cette rareté est critique en certains domaines.

820. Les possibilités d'études en administration publique ne sont guère suffisantes au Canada. Il existe des programmes d'études complets à l'université Carleton, à l'université Laval et à l'Université de Saskatchewan notamment, et il se donne certains cours dans nombre d'autres universités ; mais aujourd'hui encore les fonctionnaires font généralement leur apprentissage sur le tas, pour ainsi dire. Quant aux études supérieures ou de spécialisation, elles se font souvent dans les universités étrangères. En France et dans beaucoup d'autres pays, par contraste, l'enseignement de l'administration publique est très développé et très fructueux.

821. Le rôle de l'État dans une société moderne étant de plus en plus technique et complexe, il est raisonnable de préconiser une plus grande place dans les universités canadiennes pour les études sur les institutions politiques et l'administration publique. Il conviendrait de favoriser davantage les études et la recherche en ces domaines ; des cours spéciaux et des ensembles de cours seront nécessaires pour sensibiliser les étudiants aux innombrables problèmes que pose aujourd'hui l'administration publique, qu'ils aient ou non l'intention d'y entrer. Le rôle croissant des pouvoirs publics dans la vie sociale et économique rend particulièrement urgents les cours de ce genre ; et il est essentiel que les représentants des gouvernements fédéral et provinciaux collaborent avec les universités à leur mise en route. En conséquence, nous

Cours
d'administration
publique

Recommandation
n° 16

recommandons que les représentants des universités et des gouvernements fédéral et provinciaux entament des pourparlers en vue de donner de l'expansion aux programmes d'enseignement et de recherche en administration publique. Ces programmes auraient pour objet d'assurer une aide financière et des emplois aux étudiants des premier, deuxième et troisième cycles. Les bénéficiaires seraient tenus de poursuivre leurs études dans les deux langues officielles. Les programmes comporteraient des échanges d'étudiants entre universités francophones et universités anglophones, ainsi qu'une collaboration entre les universités, le gouvernement fédéral et les gouvernements provinciaux pour des postes d'été et de préparation à une carrière.

Recrutement chez
les francophones

822. Pour résoudre le problème majeur du recrutement francophone, il s'agirait d'en élargir la base. Bien des difficultés s'attachent au recrutement, dont quelques-unes sans rapport avec les politiques particulières en matière de personnel. Mais les pratiques actuelles accusent des lacunes qui appellent des correctifs.

Recommandation
n° 17

823. Il est une source de recrutement encore inexploitée : les autres pays francophones. Ces pays, suivant nos données, ne nous ont fourni tout au plus qu'un nombre minime de fonctionnaires. **Nous recommandons que les efforts récents du gouvernement fédéral pour recruter du personnel qualifié en France et dans les autres pays francophones soient intensifiés et accrus.** Il s'agirait donc de mettre en œuvre toute la gamme des techniques de recrutement, dont les contacts avec les universités francophones de l'étranger, les annonces par les moyens de communication de langue française, et l'envoi en pays francophones de spécialistes du recrutement et de l'immigration.

Valeur du
polyvalent
comme
administrateur

824. Dans l'administration fédérale comme dans les grandes entreprises industrielles, la tendance actuelle du recrutement et des promotions est au personnel hautement spécialisé. Il bénéficie d'une certaine préférence sur le personnel qui a reçu une formation générale à base de lettres et de philosophie. De fait, spécialistes et polyvalents sont nécessaires. Il est donc regrettable, selon nous, que l'administration fédérale s'intéresse relativement peu au recrutement de ces derniers, à leurs études et à leur avancement. Nous souhaitons que cette pratique soit reconsidérée en fonction du besoin croissant d'administrateurs intellectuellement préparés à analyser les situations d'ensemble, à déterminer les priorités, à planifier et à coordonner l'activité des sections spécialisées ; en d'autres termes, d'administrateurs aptes à se mesurer aux problèmes croissants et de plus en plus complexes de la gestion moderne.

Recommandation
n° 18

825. Que les sciences humaines jouissent d'une plus grande faveur dans les universités francophones, c'est là un fait qu'on devrait voir de façon plus positive. Justement il existe de bonnes raisons d'ac-

croître les efforts pour recruter des francophones formés dans ces établissements et les promouvoir à des postes moyens et supérieurs. En conséquence, **nous recommandons que le recrutement pour les ministères, les sociétés de la Couronne et autres organismes fédéraux comporte des contacts plus directs entre fonctionnaires supérieurs d'une part et agents de placement, professeurs et étudiants des universités francophones d'autre part.**

826. La notation joue un rôle essentiel dans la carrière de tout fonctionnaire. Elle est manifestement importante dans le recrutement, mais elle le sera aussi aux phases ultérieures, notamment à l'occasion d'une promotion ou d'une mutation. C'est pourquoi nous estimons que la Commission de la fonction publique et les représentants des ministères doivent s'appliquer davantage à conduire l'examen des francophones en leur langue et dans la perspective culturelle qui leur est propre. En conséquence, **nous recommandons : a) que dans l'examen et la sélection des candidats pour les ministères, les sociétés de la Couronne et autres organismes fédéraux, on tienne compte des particularités linguistiques et culturelles des postulants francophones et anglophones ; b) que les interviews et les examens relatifs au recrutement, à la notation et à la promotion des francophones soient confiés à des fonctionnaires possédant bien le français, et qu'ils aient lieu en français, sauf si le candidat ou l'employé opte pour l'anglais.** Il va de soi que nous n'entendons rien retrancher à l'examen pour ce qui est de l'aptitude à travailler dans les deux langues, si le poste sollicité l'exige.

Recommandation
n° 19

827. Cette recommandation deviendra applicable quand on mettra en œuvre nos propositions touchant la création de sections francophones dans les services du personnel des ministères, ainsi qu'à la Commission de la fonction publique. La nomination de fonctionnaires supérieurs bilingues aux postes d'encadrement du personnel complètera l'adaptation du système d'avancement aux besoins des francophones. Il faudra aussi une attitude et des mesures compatibles avec ces deux recommandations quant au recrutement de spécialistes et de techniciens expérimentés. Ainsi, la tendance à recourir à des entreprises de conseillers en administration anglophones, comme agents de recrutement pour la fonction publique, ne saurait être fructueuse auprès de la population francophone.

828. Si le recrutement et un milieu qui y soit propice sont à la base de toute politique du personnel, la formation et le perfectionnement sont également importants. Sous ce rapport, l'unité francophone est capitale pour les fonctionnaires francophones et assurera leur présence et leur participation à des échelons correspondant à leurs aptitudes. Travailler en français réduira considérablement, à défaut de les éliminer tout à fait, les obstacles à leur efficacité et à leur avancement

Formation du
personnel

qui sont d'ordre linguistique et culturel. Le système des unités francophones marquera un progrès sensible sur la voie de l'égalité en matière de personnel en facilitant le recrutement des francophones et vaudra d'immenses avantages à la fonction publique. Mais il est évident qu'aucun francophone ne saurait être tenu de travailler dans une unité francophone ; quant aux anglophones, ils ne devront pas, dans l'exercice de leurs fonctions, se limiter à l'anglais au même point que sous le régime actuel. Si la fonction publique doit devenir bilingue et biculturelle, il importe qu'elle se sensibilise davantage, dans son ensemble, à la dualité canadienne.

Recommandation
n° 20

829. Constituer une direction totalement bilingue et trouver suffisamment d'anglophones bilingues compteront parmi les principales difficultés du nouveau régime. Il sera nécessaire de faire de la langue un élément des programmes de formation du personnel. Cette formation devrait comporter des déplacements systématiques d'anglophones et de francophones de sorte que les fonctionnaires soient mis en contact avec l'autre langue et l'autre culture. Le roulement du personnel de talent, en particulier de celui qu'on estime éventuellement capable de remplir de hautes fonctions, devra être appliqué aux francophones comme aux anglophones. On les incitera à travailler quelques années dans l'autre langue officielle pendant leur apprentissage. En conséquence, **nous recommandons : a) que la pratique du roulement du personnel dans la fonction publique soit modifiée de façon à comprendre les déplacements d'un milieu linguistique à l'autre pour ceux qui possèdent les connaissances requises en matière de langue ; b) que la formation dispensée par la fonction publique offre les mêmes possibilités en français qu'en anglais.**

Recommandation
n° 21

830. Afin de faciliter ces déplacements et, chose plus importante, de remédier à une cause majeure d'insatisfaction chez les fonctionnaires francophones, nous proposons qu'on adopte le principe des indemnités scolaires. Ce ne serait pas là innover dans l'administration fédérale : en effet les diplomates en poste à l'étranger et le personnel des forces armées affecté à l'étranger ou à des régions du Canada n'offrant pas en leur langue l'enseignement qu'ils souhaiteraient, touchent déjà une allocation pour le coût des études à l'étranger. Les fonctionnaires francophones et leurs familles ont été en butte à des difficultés semblables, vu la rareté des écoles élémentaires et secondaires de langue française dans une grande partie du Canada anglais. Cette situation gêne sans aucun doute la mobilité du personnel, elle est préjudiciable à la fonction publique et elle est manifestement inéquitable pour les francophones qui doivent quitter leur milieu linguistique pour progresser dans leur carrière. En conséquence, **nous recommandons un régime d'indemnités couvrant les frais des études élémentaires et secondaires des en-**

fants, dans le cas de fonctionnaires francophones ou anglophones qui acceptent d'être affectés à une région du Canada dépourvue de moyens d'enseignement appropriés en leur langue.

F. Dispositif administratif pour étayer le bilinguisme institutionnel

831. Dans notre livre sur les langues officielles, nous avons affirmé le droit pour tout citoyen de communiquer dans l'une ou l'autre des deux langues officielles avec tous les organes du gouvernement fédéral. Pour favoriser l'exercice de ce droit, nous avons proposé la création de districts bilingues partout où « la minorité linguistique officielle atteindra ou dépassera dix pour cent »; pour en assurer le respect, nous avons recommandé l'institution d'un poste de commissaire général aux langues officielles.

832. Nous nous félicitons de ce que, par la Loi sur les langues officielles du Canada¹, le gouvernement fédéral ait donné suite à nos recommandations et conféré un statut égal à l'anglais et au français :

La loi sur
les langues
officielles

L'anglais et le français sont les langues officielles du Canada pour tout ce qui relève du Parlement, et du Gouvernement du Canada ; elles ont un statut, des droits et des privilèges égaux quant à leur emploi dans toutes les institutions du Parlement et du Gouvernement du Canada (art. 2).

La loi stipule que les ministères, les sociétés de la Couronne et autres organismes fédéraux devront prendre des mesures pour que « le public puisse communiquer avec eux et obtenir leurs services dans les deux langues officielles » (art. 9). Elle définit les critères à appliquer dans la création des districts bilingues (art. 12-18), et institue un poste de « Commissaire des langues officielles » (art. 19-34). Comme nous l'avons recommandé, le commissaire sera le protecteur du public canadien en matière de langues officielles.

833. L'application des mesures touchant l'aspect linguistique des relations avec le public a été confiée au secrétariat d'État. Le commissaire des langues officielles a pour tâche de surveiller l'application de la Loi sur les langues officielles et de protéger les droits du citoyen. Il reste, quant à nous, à proposer les moyens à prendre pour implanter le français comme langue de travail au sein de la fonction publique, conformément au régime linguistique que nous décrivons dans ce chapitre.

Application
de la loi

834. La réalisation de ce régime doit-elle relever d'un organisme déjà existant comme le Conseil du trésor, la Commission de la fonction publique ou le secrétariat d'État ? Nous rejetons cette solution, pour le moment du moins, parce que l'instauration du bilinguisme

1. S. C. 1969, 17-18 Eliz. II, chap. 54.

institutionnel est une tâche tellement lourde qu'elle risquerait de détourner n'importe quel organisme des objectifs qui lui sont propres. L'inverse est également à craindre : déjà accaparé par ses autres fonctions, l'organisme pourrait négliger de s'attaquer avec célérité et vigueur à sa nouvelle tâche. Nous préconisons donc d'en créer un nouveau. Lorsque la fonction publique sera devenue une institution bilingue, que les rouages auront été mis en place et fonctionneront, peut-être un organisme existant — le Conseil du trésor par exemple — pourra-t-il assumer la gestion du régime linguistique ; c'est que la dimension linguistique sera alors acceptée comme donnée essentielle de l'organisation et de la politique du personnel.

Recommandation
n° 22

835. Puisque le nouveau régime des langues s'applique à l'ensemble de l'administration fédérale, nous croyons que l'organisme chargé de son implantation doit jouir d'une certaine indépendance, au lieu d'être rattaché à un ministère particulier. Nous avons envisagé deux possibilités : la première serait de le rattacher au Bureau du Conseil privé, comme c'était le cas du Secrétariat spécial du bilinguisme ; la seconde consisterait à doter le nouvel organisme d'un statut identique à celui de la Commission de la fonction publique. L'organisme jouirait alors d'une très grande indépendance à l'égard de chacun des ministères et du gouvernement tout entier, puisqu'il serait responsable devant le Parlement. Cette indépendance même pourrait cependant comporter le danger de ne pas associer suffisamment la fonction publique à la réforme proposée. Si l'on adoptait cette formule, il conviendrait d'adjoindre d'office à cet organisme un comité consultatif ou de liaison formé de cinq ou six sous-ministres des ministères principaux. Quelle que soit l'option, **nous recommandons la création d'un Office des langues de la fonction publique. Ce nouvel organisme sera chargé des tâches suivantes : a) concevoir, mettre en œuvre et maintenir le bilinguisme institutionnel ; b) jouer le rôle d'un guide du gouvernement dans son ensemble, et d'un animateur auprès de chacun des éléments de la fonction publique : ministères, sociétés de la Couronne et autres organismes fédéraux ; c) coordonner, faciliter et contrôler l'activité des services linguistiques des ministères ; d) définir la place et le rôle de la traduction ; e) assurer en permanence la recherche sur le programme du bilinguisme institutionnel et apprécier les résultats de ce programme.**

836. Cet Office des langues remplacera le Secrétariat spécial du bilinguisme. Il se substituera à la Commission de la fonction publique pour ce qui a trait aux langues, exception faite de leur enseignement. Étant donné toutes les bonnes raisons qu'il y avait de centraliser le travail en matière de langue et de culture, nous avons examiné s'il était opportun que le programme d'enseignement des langues soit confié à l'Office des langues. Il se pose toutefois une difficulté : l'enseignement

des langues constitue une partie importante de la formation, au sens large du terme. Aussi avons-nous conclu que l'enseignement des langues devait, pour le moment, être laissé aux soins de la Commission de la fonction publique. Cependant il se peut que plus tard, à la lumière de l'expérience, on en vienne à estimer que l'enseignement des langues doit relever de l'Office des langues de la fonction publique.

837. L'Office des langues aura autorité sur l'ensemble de la fonction publique et, dans le champ de sa compétence, jouira d'un statut analogue à ceux du Conseil du trésor et de la Commission de la fonction publique. Ses tâches et attributions s'étendront également, en matière de bilinguisme, au Conseil du trésor, à la Commission de la fonction publique et aux sociétés de la Couronne.

838. Nous proposons une compétence très étendue pour l'Office des langues de la fonction publique, mais les organismes et les ministères diffèrent à tel point par leurs structures, leurs méthodes de travail et leurs tâches, qu'un organisme central ne pourrait seul mettre en œuvre et contrôler un régime linguistique uniforme.

839. La fonction publique a déjà accepté le principe d'une attention particulière dans chaque ministère. La plupart ont déjà des conseillers en bilinguisme, qui s'occupent de la question linguistique. Mais le conseiller est généralement un fonctionnaire du service du personnel, qui souvent ne consacre aux questions de langue qu'une partie de son temps. Il manque d'instruments de travail, a un mandat limité et n'a guère accès aux secteurs essentiels où se prennent les décisions. En conséquence, **nous recommandons qu'au sein de chaque ministère, société de la Couronne ou autre organisme fédéral, un service linguistique, relevant directement du sous-ministre ou du titulaire d'un poste équivalent, soit créé et chargé de concevoir, mettre en œuvre et maintenir un régime de bilinguisme institutionnel, et de remplir, au sein du ministère, les fonctions attribuées à l'Office des langues de la fonction publique.**

840. Le chef de chaque service linguistique aura rang de chef de direction. Les principales fonctions du service seront les suivantes : organiser et diriger l'implantation du régime linguistique en fonction du lieu, des professions et des tâches ; élaborer les méthodes à suivre ; faciliter la transition au nouveau régime par tous les moyens possibles ; assurer la mise à jour d'une terminologie française appropriée au travail du ministère ; représenter le ministère dans les rapports avec les autres organismes s'occupant de la question linguistique, notamment le Commissariat aux langues officielles, la Commission de la fonction publique, le Bureau des traductions.

841. Le service linguistique de chaque ministère assurerait les rapports avec le Bureau des traductions, car il pourrait seul apprécier la

Services
linguistiques
des ministères

Recommandation
n° 23

nature et l'étendue des services de traduction nécessaires après le passage au nouveau régime. De même, il ferait le choix des fonctionnaires qui suivraient les cours de langues de la fonction publique, considérant les demandes d'inscription sous l'angle de l'utilité pratique du bilinguisme pour chaque candidat.

**Recommandation
n° 24**

842. L'Office des langues de la fonction publique et les services linguistiques des ministères auront mission d'aménager le bilinguisme dans la fonction publique, car il demeure encore nécessaire de protéger les droits linguistiques prévus par l'ensemble de nos recommandations. Dans le livre premier, nous proposons un commissariat aux langues officielles comme moyen de sauvegarder les droits du public. Nous estimons que des mesures semblables sont tout indiquées pour la fonction publique. En conséquence, **nous recommandons que les attributions du « Commissaire des langues officielles » soient interprétées comme embrassant les droits linguistiques des fonctionnaires.**

**Mise en pratique
du bilinguisme
institutionnel**

843. Dans la mise en pratique du bilinguisme institutionnel au sein de l'administration, les organes essentiels sont ceux que nous avons proposés : l'Office des langues de la fonction publique et les services linguistiques des ministères, des sociétés de la Couronne et des autres organismes fédéraux. Il conviendrait d'ajouter, parmi les organes existants, la Commission de la fonction publique, qui remplit des tâches importantes de recrutement, de formation du personnel et d'enseignement des langues, et le Conseil du trésor. L'un et l'autre, il va sans dire, doivent être au nombre des premiers organismes de la fonction publique à s'adapter au système des unités francophones.

**La Commission
de la fonction
publique**

844. À la Commission de la fonction publique, il conviendrait d'envisager des sections francophones analogues à celles proposées pour les services du personnel de chaque ministère (§ 785). Il en résulterait des services parallèles pour les francophones et pour les anglophones, quant au recrutement, à la formation, à l'avancement, et quant aux programmes de carrière, tel le programme d'affectation des cadres. « Parallèle » ne s'entendra pas au sens de « séparé » ou « indépendant » ; les sections parallèles seraient soumises aux mêmes règlements et à la même orientation générale, leur unité se réalisant à la direction.

**Le Conseil
du trésor**

845. En raison de son rôle et de l'autorité qu'il exerce sur l'ensemble de la fonction publique, il incombe tout particulièrement au Conseil du trésor de promouvoir par l'exemple le bilinguisme institutionnel. Il devra, en conséquence, utiliser toute la gamme des mesures d'adaptation que nous proposons : assurer rigoureusement l'équilibre des présences anglophone et francophone à chaque palier de la direction ; créer un service linguistique doté des attributions prévues en matière de bilinguisme institutionnel ; recourir libéralement aux cellules francophones et aux sections parallèles ; exiger au moins le bi-

linguisme passif de tous ses fonctionnaires supérieurs. Ces dispositions, à notre avis, permettront au Conseil du trésor de jouer un rôle plus efficace comme organe central de gestion auprès d'une fonction publique institutionnellement bilingue. De plus, il sera en mesure, dans son rôle de coordonnateur des programmes et des politiques, de favoriser la participation des francophones et des anglophones, et de voir les choses dans une perspective biculturelle. Finalement, l'exemple de ce puissant organisme influera certainement sur le processus d'adaptation dans toute la fonction publique.

846. Grâce à ces changements dans la fonction publique, le bilinguisme institutionnel se rattachera de deux manières à l'action administrative. Premièrement, les organismes assurant déjà des tâches de gestion générale (Conseil du trésor et services administratifs des ministères) seront orientés vers un régime de bilinguisme par des modifications de structures internes et en vertu d'une décision politique. Deuxièmement, les nouveaux organes, tels l'Office des langues et les services linguistiques des ministères, qui devraient être créés dans les plus brefs délais, dirigeront la mise en pratique du bilinguisme institutionnel.

G. Mise en œuvre

847. Notre mandat ne comportait pas d'étude de la fonction publique en tant que telle. Cette tâche avait déjà été confiée à une autre commission royale¹. Toutefois, notre enquête nous a éclairés sur la structure et les processus d'adaptation de la fonction publique et nous sommes très conscients des difficultés inhérentes au profond changement que nous proposons, changement qui apporte une nouvelle dimension à tous les cheminements classiques de l'administration.

848. Ce n'est qu'avec l'appui total du gouvernement que l'Office des langues et les services linguistiques des ministères pourront, par une action concertée, réaliser la réforme proposée. Ils devront aussi recevoir le soutien vigoureux et constant du Conseil du trésor et de la Commission de la fonction publique. L'Office des langues de la fonction publique pourrait, au besoin, créer des groupes d'études et des missions *ad hoc* pour aider à la mise en place des unités francophones et à l'application de la politique linguistique dans les ministères.

849. La première étape du processus de transformation exigera une planification préliminaire par l'Office des langues ; il s'agira de fixer les objectifs et d'établir un calendrier d'exécution. Au cours de cette plani-

Planification
préliminaire

1. La Commission royale d'enquête sur l'organisation du gouvernement.

Normes régissant
la création
des unités
francophones

fication préliminaire, on décidera si la priorité doit être accordée aux sections régionales ou aux sections centrales.

850. La deuxième étape consistera à choisir provisoirement les ministères où pourrait être amorcée la transformation, c'est-à-dire l'établissement des unités francophones. C'est à l'Office des langues qu'incombera ce travail de sélection, mais il sera primordial de procéder à d'étroites consultations avec les ministères et les autres organismes.

851. Le premier critère serait, pour l'ensemble de la fonction publique, l'importance du ministère ou de l'organisme. Il conviendrait que le Conseil du trésor et la Commission de la fonction publique soient en tête. Viendraient ensuite le Bureau du Conseil privé et les ministères qui sont prédominants au sein de la fonction publique, tel le ministère des Finances, ou qui exercent une forte influence sur la vie canadienne, tel le secrétariat d'État.

852. Une autre considération importante est le degré de régionalisation effective ou virtuelle de chaque ministère. Elle découle du prix que nous attachons aux sections régionales de langue française ; certains ministères et organismes auront des titres à une appréciation minutieuse à cet égard, notamment les ministères du Revenu national, des Postes, des Travaux publics et de l'Expansion économique régionale, et les Chemins de fer nationaux. Il faut aussi tenir compte de l'appui que fournissent des milieux comme Montréal, le Québec en général, le nord et l'est du Nouveau-Brunswick et le nord de l'Ontario. Entre également en ligne de compte l'importance des fonctions auprès du public ; les services dont le travail comporte principalement des rapports avec le public de langue française se prêteraient tout spécialement à la création d'unités francophones. Ces trois facteurs énumérés sont manifestement liés.

Autres
considérations

853. D'autres facteurs contribueront éventuellement à hâter la création d'unités de langue française. Il faudra que le nombre des francophones soit suffisant dans le ministère envisagé ainsi que dans certaines divisions et certaines professions clés. C'est là une condition importante, car elle pourrait faciliter une organisation rapide des sections de langue française, avec un minimum de déplacements dans le ministère et entre les régions. Ce serait le cas, par exemple, au ministère des Affaires extérieures. Comme le bilinguisme est nécessaire aux postes supérieurs, les ministères et les organismes présentant cette caractéristique se trouveront dans une situation favorable à la transformation. Un autre facteur est à considérer : l'existence préalable de sections francophones sous une forme rudimentaire ou plus ou moins perfectionnée. Évidemment, dans les cas de cet ordre, qui existent à une large échelle et officiellement à Radio-Canada, à titre expérimental aux Chemins de fer nationaux, et à un degré moindre et de façon officieuse dans divers

services régionaux, la transformation de base est chose faite et la tâche à accomplir consiste surtout dans les mesures d'appui nécessaires.

854. La troisième étape dans le processus d'adaptation peut être assimilée à une planification détaillée par les services linguistiques des divers ministères et autres organismes intéressés, de concert avec l'Office des langues, la Commission de la fonction publique et le Conseil du trésor. Cette « concertation » aura une importance particulière quand sera abordée la mise en œuvre. À ce stade, on commencera par désigner provisoirement les unités francophones de chaque ministère. La planification comportera en outre un schéma exact de l'appareil du bilinguisme institutionnel et de son implantation dans l'ensemble de la fonction publique, conformément à nos propositions.

Planification
détaillée

855. La quatrième étape est la mise en œuvre. Elle comprendra la désignation officielle des unités francophones. Celle-ci, à ce stade, procédera des rapports entre les ministères et l'Office des langues, et touchera également aux fonctions du Conseil du trésor et de la Commission de la fonction publique en leur qualité d'organes principaux de gestion et de service du personnel. À notre avis, le ministère intéressé et l'Office des langues devraient se charger conjointement de la désignation officielle des unités. On pourvoira le système en personnel par mutations et par recrutement en se fondant sur l'inventaire complet des effectifs qui aura servi à la formation des sections. On devra aussi instituer des services de communication et concevoir la traduction de façon à préserver le caractère des sections et du système entier. Dans certains secteurs non encore bilingues, il s'agira d'implanter le bilinguisme aux paliers supérieurs des ministères en cours de transformation ; à cette fin, on recourra à un enseignement des langues à la fois intensif et sélectif. En certains cas, enfin, il sera souhaitable de désigner une section, et d'appliquer ensuite un programme de mutations et de recrutement intensifs, en suivant un calendrier bien défini.

Mise en œuvre

856. Les troisième et quatrième étapes, très complexes, exigeront infiniment de doigté. Nos recherches¹ ont fait ressortir la nécessité d'une participation du personnel aux décisions et aux initiatives de la direction. On devra procéder avec tact à la transformation, de sorte que les fonctionnaires en cause ne se sentent pas menacés et qu'ils réagissent favorablement.

857. Enfin, la transformation sera dynamique, dans toute l'acceptation du terme, car il ne s'agit pas simplement de concevoir et d'implanter des systèmes. Au contraire, la transformation sera continue, et dans l'appréciation des résultats l'Office des langues et les services linguistiques tiendront compte des réactions des fonctionnaires à tous les échelons administratifs. Il faudra mettre au point des moyens et des

Transformation
permanente

1. CHEVALIER, « The Dynamics of Adaptation in the Federal Public Service ».

méthodes de contrôle dans une atmosphère de participation et de communications ouvertes. Nous estimons indispensable que les associations représentant les employés s'insèrent dans le processus de transformation.

H. Vers l'égalité des deux groupes

858. L'égalité des deux groupes suppose l'enracinement linguistique et culturel de chacun dans son propre milieu. À cette fin nous avons conçu le projet des unités francophones. Sans elles, il serait vain, selon nous, d'escompter un régime d'égalité dans la fonction publique, même si l'administration fédérale est en mesure de servir les citoyens dans les deux langues officielles, conformément à leur droit.

859. Ayant à l'esprit l'égalité des deux groupes, nous avons proposé les premières mesures nécessaires, presque toutes de régie interne, pour établir le bilinguisme institutionnel, ainsi que pour assurer son maintien et son développement. Nous avons aussi proposé des changements administratifs qui profiteront non seulement au personnel des unités de langue française mais à l'ensemble des francophones de la fonction publique.

860. Nos recommandations profiteront également aux fonctionnaires anglophones, notamment aux milliers d'entre eux qui, résolus à apprendre le français, se voient dans l'impossibilité de l'utiliser au travail. L'existence des unités francophones leur fournira les occasions voulues, même s'ils travaillent dans les nombreuses autres unités où l'anglais restera la langue principale de travail. Le fonctionnaire anglophone étudiera alors le français avec la conviction que, loin d'entraver ses progrès en cette langue, son travail quotidien les facilitera désormais.

861. De plus, nos recommandations rendront plus aisé le recrutement pour plusieurs postes de la fonction publique pour lesquels les candidats qualifiés sont rares. Grâce aux unités francophones, la fonction publique pourra enfin attirer de nombreux Canadiens francophones compétents qui n'ont qu'une connaissance superficielle de l'anglais ; elle pourra continuer de recruter des anglophones unilingues pour le grand nombre d'unités où l'anglais restera langue de travail. Selon le système que nous préconisons, on ne saurait craindre que dans une administration bilingue le recrutement soit restreint aux seuls bilingues, qui sont relativement peu nombreux au Canada. Il permet au contraire d'élargir le champ de recrutement du personnel qualifié. La fonction publique continuera d'accueillir les anglophones de toutes les régions du Canada ; de même elle se doit d'ouvrir ses portes tout aussi grandes aux francophones.

862. Tant que l'égalité ne prendra pas ces formes concrètes, certains éléments des deux groupes linguistiques seront portés à voir dans le gouvernement fédéral « un gouvernement étranger » et seront tentés en conséquence de s'en détourner. Pour changer cet état d'esprit, la fonction publique doit s'ouvrir aux deux sociétés qu'il lui incombe de servir.

863. Certes, dans nos recommandations et avis, nous ne prévoyons pas toutes les difficultés qui se présenteront au cours de la réalisation du plan. Néanmoins, il est de toute nécessité que le gouvernement fédéral proclame immédiatement comme politique le système des unités francophones, et mette en marche les mécanismes de planification et d'exécution proposés dans le présent chapitre. L'application du plan ne sera pas facile, non plus que n'importe quelle autre transformation rapide de structure ; elle doit s'accomplir avec des égards pour les sentiments et la situation des personnes intéressées. Il est toujours possible de faire obstacle à un nouvel ordre administratif, ne serait-ce qu'en suivant à la lettre les règlements plutôt que de se conformer à l'esprit de la réforme. Il importe donc que les personnes mêlées à la mise en œuvre du projet soient acquises aux objectifs du bilinguisme institutionnel, et qu'en s'acquittant de leurs tâches fort délicates, elles ne transigent pas sur les principes fondamentaux. Le régime d'égalité ne doit pas échouer dans la fonction publique fédérale, institution commune à tous les Canadiens.