



# ARCHIVES

English

Accueil

Nous joindre

Aide

Recherche

canada.gc.ca

## ARCHIVÉE - Les effets des transformations du gouvernement sur le programme des langues officielles du Canada- Mars 1998

Avertissement La [Norme sur la facilité d'emploi des sites Web](#) remplace ce contenu. Cette page Web a été archivée parce que les Normes sur la normalisation des sites Internet 2.0 ont été annulées.

### Contenu archivé

L'information dont il est indiqué qu'elle est archivée est fournie à des fins de référence, de recherche ou de tenue de documents. Elle n'est pas assujettie aux normes Web du gouvernement du Canada et elle n'a pas été modifiée ou mise à jour depuis son archivage. Pour obtenir cette information dans un autre format, veuillez communiquer avec nous.

#### TABLE DES MATIÈRES

- [SOMMAIRE](#)
- [I. INTRODUCTION](#)
  - L'avant-propos de l'étude
  - Le déroulement de l'étude
  - La structure du rapport
- [LE PROGRAMME DES LANGUES OFFICIELLES](#)
  - Les rôles et les responsabilités des organismes centraux et des ministères clés
  - La participation au processus de transformation
- [LES TRANSFORMATIONS DU GOUVERNEMENT : LES FORCES DU CHANGEMENT](#)
  - Le contexte international
  - Le contexte canadien
- [LA PLACE DES LANGUES OFFICIELLES DANS UNE ADMINISTRATION FÉDÉRALE EN MUTATION](#)
  - Les réformes du secteur public antérieures à l'examen des programmes
    - Les initiatives à l'échelle du gouvernement
    - La réforme des institutions
  - L'examen des programmes
  - Quelques transformations
    - Les organismes, les partenariats et les privatisations
    - Les transferts et les retraits de responsabilités au sein des administrations publiques

- *Le développement du marché du travail*
  - *Le logement social*
  - *Les services d'établissement des immigrants*
  - *La Loi sur les contraventions du gouvernement fédéral*
  - *Les services de santé au Yukon*
  - *La base de données*
- Les compressions dans les programmes et les réorganisations
  - *La Société Radio-Canada*
  - *Le ministère des Pêches et des Océans*
  - *Les bureaux de Développement des ressources humaines Canada*
- Les activités clés du programme des langues officielles
  - La surveillance de la mise en oeuvre du programme des langues officielles
  - La coordination des activités selon la Partie VII de la *Loi*
  - Le réseau des langues officielles
  - L'élaboration des paramètres juridiques
- L'état du bilinguisme institutionnel
  - La formation en langue seconde et l'évaluation
  - Les postes bilingues et la participation des Canadiens et des Canadiennes d'expression française et d'expression anglaise
  - Les bureaux désignés bilingues
  - Les exigences linguistiques pour la haute direction
  - La traduction
- [CONCLUSION](#)
- [ANNEXES](#)
  - Annexe A Glossaire
  - Annexe B Les rapports d'enquête pertinents
  - Annexe C Les responsabilités du gouvernement fédéral en matière de langues officielles : un résumé des obligations légales et constitutionnelles
  - Annexe D Les institutions fédérales couvertes lors des entrevues
- [BIBLIOGRAPHIE](#)

---

## SOMMAIRE

Depuis plusieurs années, le gouvernement du Canada connaît d'importantes transformations attribuables à l'adoption de mesures comme la dévolution, l'établissement de partenariats, la privatisation, la restructuration et la mise en oeuvre de compressions. Les institutions fédérales ont subi des changements importants; de nouvelles institutions ont été créées et, au sein de l'administration fédérale, un important transfert de responsabilités a eu lieu des organismes centraux vers des ministères et des sociétés d'État. Ces changements s'inscrivent dans l'exercice de redéfinition du rôle de tous les ordres de gouvernement au sein des sociétés occidentales.

Le Commissaire a entrepris d'étudier la transformation de l'administration publique fédérale afin de déterminer ses effets sur les communautés de langue officielle en situation minoritaire du Canada. Les enquêtes menées sur des plaintes antérieures concernant certains changements déjà effectués ont fait ressortir la nécessité d'une telle étude. Au début de 1997, une évaluation des ententes fédérales provinciales en matière de développement du marché du travail a révélé que le processus de négociation ne protégeait pas toujours adéquatement les droits linguistiques. Après avoir examiné, de façon générale et dans le cadre de certaines plaintes, la mise en oeuvre de la Partie VII de la *Loi sur les langues officielles*, nous avons été obligés de conclure que, dans la plupart des cas, on n'accordait pas

suffisamment d'importance à l'engagement du gouvernement à favoriser l'épanouissement des communautés de langue officielle en situation minoritaire et à appuyer leur développement.

L'étude présente l'évolution des changements institutionnels effectués dans le secteur public canadien à partir du début des années 1980, commençant par le groupe de travail Nielsen, en 1984, enchaînant avec Fonction publique 2000, en 1989, les deux phases de l'Examen des programmes, en 1994 et en 1996, et se terminant par l'initiative de renouveau continu du gouvernement fédéral. L'étude examine ensuite la transformation et la création de plusieurs institutions fédérales, y compris la Commission canadienne du tourisme et les Centres de services aux entreprises du Canada, ainsi que les plans gouvernementaux concernant l'établissement d'une agence des parcs et d'une agence des douanes et du revenu. Elle passe aussi en revue les négociations fédérales provinciales touchant le logement social, les services d'établissement des immigrants et la *Loi sur les contraventions*, ainsi que le transfert de services de santé au gouvernement du Yukon. Pour compléter le tableau, l'étude se penche sur l'évolution de la relation entre les organismes centraux et les autres institutions fédérales à l'égard de la gestion du programme des langues officielles, ainsi que sur la situation actuelle du bilinguisme institutionnel de la fonction publique fédérale.

L'étude confirme que la similitude des résultats des enquêtes précédentes n'était pas une coïncidence. La transformation du gouvernement fédéral a entraîné une érosion subtile mais cumulative des droits linguistiques et, au sein de l'administration fédérale, a affaibli le programme des langues officielles. Le Commissaire conclut que ces problèmes ont deux causes principales. Tout d'abord, nulle institution fédérale n'est clairement chargée de rendre des comptes en ce qui concerne la gestion du programme. En second lieu, dans un contexte où les institutions fédérales doivent s'adapter à des changements et à des ressources limitées, le gouvernement n'a pas réussi à prendre pleinement en considération sa responsabilité envers les communautés de langue officielle en situation minoritaire, et à accorder à cette responsabilité le degré d'importance qui lui revient. Le Commissaire recommande l'établissement d'un groupe de travail sur les langues officielles ayant pour mandat l'élaboration des stratégies, des politiques et des critères nécessaires à la pleine reconnaissance et à l'application intégrale de la *Loi* dans une administration fédérale en mutation. Afin d'aider le groupe de travail, le Commissaire propose un ensemble de principes directeurs en matière de langues officielles qui orienteraient les transformations au gouvernement fédéral et incite ce dernier à adopter ces principes comme politique.



## I. INTRODUCTION

### L'avant-propos de l'étude

Depuis quelques années, les administrations publiques, au Canada et un peu partout dans le monde, connaissent des changements radicaux. Elles ont largement pratiqué la dévolution, l'établissement de partenariats, la privatisation, la délégation, la décentralisation, la restructuration, la réduction des effectifs et les compressions<sup>1</sup>, au fur et à mesure qu'elles réévaluaient et modifiaient leurs méthodes de gestion classiques. Bon nombre des concepts mêmes sont relativement nouveaux dans le contexte canadien. Il y a dix ans, au Canada, qui parlait de dévolution ? Qui aurait imaginé la place qu'occuperaient aujourd'hui dans le discours politique et les activités gouvernementales les partenariats entre les secteurs public et privé ?

Ces questions présentent, pour le Commissaire aux langues officielles, un intérêt qui n'est pas passager. Mandaté pour veiller à ce que les institutions fédérales respectent l'esprit de la *Loi sur les langues officielles* et l'intention du législateur, le Commissaire doit surveiller les changements qui s'opèrent dans la façon dont le pays est gouverné à l'échelle nationale, afin d'en analyser l'incidence sur les droits linguistiques des Canadiens d'expression française et d'expression anglaise. Il ne s'agit pas de contester le droit du gouvernement de gérer les affaires de l'État, mais plutôt de s'assurer que cette gestion se fait dans le respect des principes fondamentaux du Canada, y compris sa dualité linguistique.

Au cours des dernières années, le Commissaire, en qualité de protecteur des langues officielles du Canada, a reçu des douzaines de plaintes liées aux changements dans l'administration fédérale<sup>2</sup>. Dans le seul cas des réductions budgétaires de 1996 imposées à la Société Radio-Canada, plus de 80 personnes et organismes ont fait part au Commissaire de leurs préoccupations au sujet des conséquences de ces compressions sur les communautés de langue officielle en situation minoritaire. Les enquêtes sur des plaintes concernant diverses institutions ont révélé

systématiquement que les obligations en matière de langues officielles ne faisaient pas l'objet d'un examen attentif et qu'on ne leur accordait qu'une importance secondaire pendant que le ministère, l'organisme ou la société d'État visé cherchait avant tout à s'adapter aux changements et aux ressources réduites. De plus, le Commissaire a constaté avec une inquiétude croissante le rôle moindre joué par les organismes centraux dans la gestion du programme des langues officielles, ainsi que la perte de visibilité de ce dernier dans les activités courantes et les initiatives gouvernementales.

Pendant que l'administration publique fédérale continue de subir des changements majeurs, le Commissaire a entrepris la présente étude afin de déterminer l'étendue du problème et la nature de ses causes. L'étude a été menée en vertu du paragraphe 56(1) de la *Loi*, qui stipule qu'

(i) il incombe au commissaire de prendre, dans le cadre de sa compétence, toutes les mesures visant à assurer la reconnaissance du statut de chacune des langues officielles et à faire respecter l'esprit de la présente loi et l'intention du législateur en ce qui touche l'administration des affaires des institutions fédérales, et notamment la promotion du français et de l'anglais dans la société canadienne.

Le Commissaire espère que cette analyse donnera au gouvernement des points de repère qui lui permettront de s'attaquer aux lacunes actuelles et de faire en sorte que les changements présents et futurs ne nuisent pas aux communautés de langue officielle en situation minoritaire et n'empêchent pas le gouvernement de mettre la *Loi* pleinement en œuvre.

### **Le déroulement de l'étude**

Notre premier examen de la question a révélé que presque toutes les institutions fédérales au Canada ont connu d'importants changements au cours de la dernière décennie. La plupart de ces modifications sont liées directement aux phases I et II de l'Examen des programmes du gouvernement fédéral, réalisées en 1994 et 1996 respectivement, au cours desquelles la totalité de ses activités, programmes et services ont fait l'objet d'une analyse approfondie dans le cadre d'une stratégie vigoureuse de compressions financières. Un document du gouvernement, diffusé en 1996, donne plus de 250 exemples de changements issus de l'Examen des programmes<sup>3</sup>. Lorsque nous avons choisi les transformations à présenter dans notre étude, nous nous sommes efforcés d'obtenir le plus grand éventail possible d'exemples : transformations effectuées dans des institutions de petite et de grande taille, transformations nouvelles, moins récentes ou encore à l'étape de la planification. Avant de dresser cette liste, nous avons discuté de ce sujet avec des représentants des communautés de langue officielle en situation minoritaire. En outre, nous avons examiné l'incidence des nouvelles approches en administration publique sur la gestion du programme des langues officielles du gouvernement fédéral.

L'équipe chargée de l'étude a utilisé plusieurs sources d'information. En plus des rapports, des études et des enquêtes sur des plaintes réalisés antérieurement par le Commissariat, nous avons examiné les nombreux documents portant sur l'administration publique et les initiatives de renouveau du gouvernement qui remontent au milieu des années 1980. Nous avons aussi rencontré des fonctionnaires de neuf ministères et organismes ainsi que des organismes centraux suivants : Bureau du Conseil privé, Secrétariat du Conseil du Trésor, ministère des Finances, Commission de la fonction publique, ministère de la Justice et ministère du Patrimoine canadien (à l'égard de ses responsabilités en vertu de la Partie VII de la *Loi*). Les entrevues avaient deux objectifs fondamentaux : le premier, nous fournir des renseignements sur l'attention accordée aux questions relatives aux langues officielles dans la planification et la mise en œuvre des grands changements institutionnels; le deuxième, nous aider à comprendre les rôles et les responsabilités des fonctionnaires au sein des organismes centraux et des institutions touchées par le changement.

### **La structure du rapport**

En raison de notre objectif consistant à déterminer l'incidence des transformations sur le statut des langues officielles au sein du gouvernement fédéral, nous présentons dans la prochaine section les grandes lignes du programme des langues officielles. Nous examinons les rôles et les responsabilités des principaux intervenants et décrivons leur participation au processus de transformation. Nous abordons ensuite certaines grandes forces en action à l'échelle nationale et internationale qui ont incité les gouvernements du monde entier à renouveler leur administration. Nous enchaînons avec une revue des principales réformes et transformations entreprises dans la fonction publique canadienne au début des années 1980, qui ont influé sur les droits et les obligations linguistiques. De plus, nous présentons d'importants faits qui se sont produits pendant cette période au sein des organismes centraux et de ministères. Ces faits ont influé sur le programme fédéral des langues officielles et sur l'état actuel du bilinguisme

institutionnel dans la fonction publique. La dernière section est consacrée à notre évaluation générale de la situation et aux mesures correctives à prendre.



## II. LE PROGRAMME DES LANGUES OFFICIELLES

Les obligations légales et constitutionnelles du gouvernement fédéral en matière de langues officielles découlent des dispositions constitutionnelles adoptées au moment de la Confédération en 1867. En 1969, la *Loi sur les langues officielles* a été adoptée, et suivie par la constitutionnalisation des libertés et droits fondamentaux dans la *Charte canadienne des droits et libertés* de 1982 et l'adoption de la nouvelle *Loi* en 1988. Cette dernière était accompagnée, en 1992, du règlement en matière de langue de service<sup>4</sup>.

La *Loi* et le *Règlement* décrivent de façon détaillée les droits linguistiques des Canadiens d'expression française et d'expression anglaise. Aux fins de cette étude, nous nous concentrons sur les éléments suivants de la *Loi* : le service au public, la langue de travail, la participation équitable, la promotion du français et de l'anglais et, depuis 1988, l'engagement du gouvernement à favoriser l'épanouissement des communautés de langue officielle en situation minoritaire et à appuyer leur développement<sup>5</sup>.

Le programme des langues officielles du gouvernement fédéral sert à la mise en œuvre de ses obligations linguistiques. Il comprend plusieurs orientations, programmes et directives établis par les organismes centraux qui régissent la reconnaissance des droits linguistiques par les institutions fédérales ainsi que par la fonction publique fédérale. Le programme fournit, entre autres, l'appui nécessaire à un bilinguisme institutionnel, y compris les exigences linguistiques des postes, la dotation des postes bilingues et les programmes de traduction et d'enseignement des langues secondes.

### Les rôles et les responsabilités des organismes centraux et des ministères clés

La *Loi* s'applique à toutes les institutions fédérales, et à certains organismes privatisés, tels qu'Air Canada. En plus de prévoir un ombudsman des droits linguistiques, le Commissaire aux langues officielles, la *Loi* attribue des responsabilités particulières à certaines institutions. La Partie VIII de la *Loi* confère un rôle clé au Conseil du Trésor, un comité du Cabinet, dans la gestion du programme des langues officielles du gouvernement :

46. (1) Le Conseil du Trésor est chargé de l'élaboration et de la coordination générales des principes et programmes fédéraux d'application des parties IV, V et VI dans les institutions fédérales, à l'exception du Sénat, de la Chambre des communes et de la Bibliothèque du Parlement.

En particulier, la *Loi* donne au Conseil du Trésor le pouvoir d'établir des principes d'application, de recommander des mesures réglementaires, de donner des instructions ainsi que de surveiller et de vérifier l'observation, par les institutions fédérales, des principes, directives et règlements. La *Loi* autorise aussi le Conseil à déléguer des attributions au sous-chef ou à un autre responsable administratif d'une institution fédérale. Ces responsabilités sont assumées par le Secrétariat du Conseil du Trésor (SCT), qui est par conséquent chargé, à titre d'organisme central, de l'élaboration, de la diffusion et de l'évaluation des politiques gouvernementales en matière de langues officielles.

La Partie VII de la *Loi* attribue une responsabilité particulière au ministre du Patrimoine canadien. Renvoyant à l'article 41 selon lequel le gouvernement s'engage à favoriser l'épanouissement des communautés de langue officielle en situation minoritaire et à appuyer leur développement, l'article 42 établit que :

(l)e ministre du Patrimoine canadien, en consultation avec les autres ministres fédéraux, suscite et encourage la coordination de la mise en œuvre par les institutions fédérales de cet engagement<sup>6</sup>.

En novembre 1996, en réponse à une recommandation du Comité mixte permanent des langues officielles et à des interventions du Commissaire, le gouvernement a reconnu qu'il fallait renforcer l'obligation de rendre compte en ce qui concerne l'application de la Partie VII de la *Loi*. Par conséquent, en mars 1997, le président du Conseil du Trésor et la ministre du Patrimoine canadien ont signé un protocole d'entente qui définit le rôle du SCT à l'égard de la Partie VII. Le Secrétariat a reçu le mandat d'amener les institutions clés à intégrer dans leur plan d'action annuel leur responsabilité particulière à l'égard de l'application de l'article 41; aussi celui de collaborer avec Patrimoine canadien à l'élaboration et à l'amélioration des mécanismes d'évaluation des activités fédérales liées à la Partie VII. Le président du Conseil du

Trésor fera état de la mise en œuvre du protocole dans son rapport annuel au Parlement sur les langues officielles.

La *Loi sur les langues officielles* n'attribue pas de responsabilités relatives aux langues officielles au Bureau du Conseil privé (BCP) ni à la Commission de la fonction publique (CFP). Pourtant, ces organismes centraux ont, à ce titre, un important rôle à jouer à l'égard du programme des langues officielles, et ce, en raison de leur mandat respectif en matière de politiques pour la fonction publique.

Le BCP définit son rôle comme suit :

(...) aider le gouvernement à établir les priorités; aider le Premier ministre, le Cabinet et les comités du Cabinet à donner suite aux engagements du gouvernement et à régler les dossiers d'actualité; assurer la vitalité et l'efficacité de l'institution qu'est la fonction publique en fournissant des conseils et du soutien au gouvernement et en offrant des services aux citoyens canadiens<sup>7</sup>.

En raison de ses responsabilités vis-à-vis du Premier ministre et du Cabinet, le BCP indique l'orientation de la politique gouvernementale en matière de langues officielles ainsi que dans tous les autres domaines au sein de l'administration fédérale, ce qui lui donne une influence énorme, bien que parfois impalpable, sur la prise de décisions dans les ministères et les organismes.

Le mandat de la CFP, organisme indépendant qui relève directement du Parlement, consiste à s'assurer que la population du Canada soit servie par une fonction publique hautement compétente et non partisane, qui soit représentative de la société canadienne, y compris sur le plan de la dualité linguistique. Le SCT délègue des pouvoirs à la CFP dans certains secteurs, notamment la formation linguistique et l'évaluation de la langue seconde. À titre d'organisme central, la CFP travaille de concert avec le SCT et le BCP.

En plus de rédiger les lois et règlements, le ministère de la Justice donne des conseils au gouvernement et le représente dans les dossiers juridiques, y compris ceux concernant les langues officielles. Il exerce son rôle consultatif en grande partie par le truchement de son réseau de services juridiques dans les ministères fédéraux. En outre, le sous-ministre de la Justice préside le Comité des sous-ministres sur les langues officielles.

### **La participation au processus de transformation**

Tout au long de notre étude sur la transformation des institutions fédérales, la participation des organismes centraux et de ministères clés a été, la plupart du temps, présentée dans le contexte de comités directeurs interministériels. En bref, des représentants du BCP, du SCT et de la CFP rencontrent des fonctionnaires du ministère visé afin d'étudier le changement proposé, et ce, de son élaboration jusqu'à sa mise en œuvre. Patrimoine canadien ne participe pas normalement à ces réunions, vu la façon dont il perçoit les fonctions de coordination que lui attribue la *Loi*. (Cette interprétation est abordée plus loin dans le présent rapport.) Le ministère de la Justice participe au processus de transformation généralement à la suite d'une demande de conseils juridiques sur le changement proposé<sup>8</sup>. Nous devons aussi mentionner dans ce contexte le ministère des Finances qui, en raison de ses responsabilités en matière financière et économique, est aussi représenté au sein des comités directeurs qui examinent les grandes transformations.

Lors de nos entrevues, de nombreuses personnes ont affirmé que le rôle des organismes centraux dans la transformation des institutions fédérales n'était pas de contrer ou d'approuver les décisions, mais plutôt de soulever des questions. On nous a dit qu'en dernier lieu, il incombe au ministère ou à l'organisme visé par le changement de trouver des réponses satisfaisantes aux questions soulevées par les organismes centraux. Les fonctionnaires du BCP sont allés un peu plus loin en établissant une distinction entre certaines formes de transformation et d'autres. Bien que le Secrétariat de l'appareil gouvernemental et la Direction des affaires intergouvernementales du BCP examinent les propositions de dévolution, de privatisation et d'établissement de nouvelles agences et fassent part de leurs observations au Premier ministre et aux membres de son Conseil des ministres, les fonctionnaires sont d'avis que le BCP ne doit pas être lié directement aux décisions des ministères ou organismes fédéraux en ce qui a trait à la réorganisation interne ou à la décentralisation, même si, comme nous le démontrons dans le présent rapport, bon nombre de ces décisions ont d'importantes répercussions sur les communautés de langue officielle en situation minoritaire.

Il reste que les organismes centraux ont un rôle clé à jouer dans la transformation de l'administration fédérale. Ils occupent une place unique de par la vue d'ensemble qu'ils ont de la fonction publique. Les institutions fédérales



s'attendent que ces organismes fassent preuve de leadership et leur fournissent soutien et conseils<sup>9</sup>. Logiquement, les organismes centraux (ainsi que Patrimoine canadien, pour ce qui est de la Partie VII) devraient les aider à remplir l'engagement du gouvernement en matière de langues officielles et envers les communautés de langue officielle en situation minoritaire.



### **III. LES TRANSFORMATIONS DU GOUVERNEMENT : LES FORCES DU CHANGEMENT**

Les mesures prises par le gouvernement du Canada, désignées par différentes appellations Examen des programmes, Repenser le rôle de l'État et Renouveau du gouvernement reflètent des forces en action à l'échelle mondiale ainsi que de nouvelles attitudes au sein de la population. L'expérience canadienne présente des similitudes frappantes avec celles d'autres pays, mais elle possède ses propres caractéristiques. Nous examinons ci-après le contexte international dans lequel le Canada évolue depuis quelques années, ainsi que la situation intérieure qui façonne sans cesse la nature et l'étendue du changement institutionnel en cours au pays.

#### **Le contexte international**

Tout au long des années 1980 et au début des années 1990, la mondialisation de la concurrence et des activités et l'évolution constante des technologies de l'information affectaient la capacité des gouvernements du monde entier de gérer les questions sociales et économiques. Aux États-Unis et dans de nombreux pays industrialisés du Commonwealth, tels la Grande-Bretagne, l'Australie, la Nouvelle-Zélande et le Canada, cette situation a ébranlé la confiance de la population à l'égard de l'efficacité et de la capacité de réaction des institutions publiques. Dans la plupart des cas, le sentiment d'insatisfaction était alimenté par une récession et une crise financière. Les gouvernements ont décidé qu'ils n'avaient plus les moyens d'exécuter les programmes interventionnistes établis précédemment.

La nécessité d'apporter des changements a forcé les gouvernements à redéfinir leur rôle dans la société. De nouveaux principes et concepts ont été mis de l'avant. Les principaux analystes du phénomène parlent du principe de subsidiarité, selon lequel le règlement des problèmes devrait incomber à l'ordre d'administration publique le moins élevé, à moins d'une excellente raison pour agir autrement. Ils établissent une distinction entre le gouvernement bureaucratique et le gouvernement entrepreneurial, qui recourt aux principes et aux pratiques du secteur privé. Dans leur livre important sur le nouveau style de gouvernement<sup>10</sup>, David Osborne et Ted Gaebler ont recours aux termes « diriger » et « ramer » pour montrer la direction que prend ou devrait prendre le gouvernement. S'inspirant du principe de subsidiarité, ils avancent que le rôle du gouvernement est de diriger le bateau, soit l'État, en définissant les politiques, et de laisser aux autres le soin de ramer, c'est-à-dire fournir les programmes et les services.

Ce nouveau concept est à la base des transformations opérées par les gouvernements occidentaux. Faisant face à des ressources moindres et à un public exigeant et sévère, les gouvernements ont révisé le fonctionnement de leurs institutions publiques à des degrés divers. On s'entend en général pour dire que l'exemple le plus frappant de réforme gouvernementale au cours de la période à l'étude est celui de la Nouvelle-Zélande. Frappé par une crise économique au début des années 1980, ce pays a entrepris de transformer radicalement la structure et la gestion de sa fonction publique, notamment en privatisant certains services clés. Une révision semblable du secteur public, quoique moins radicale, a été effectuée en Grande-Bretagne à la fin des années 1980, dans le cadre du programme gouvernemental intitulé « Next Steps » (prochaines étapes). Le programme visait entre autres à diviser la fonction publique en organismes plus autonomes et plus petits et à les charger de fournir des services particuliers<sup>11</sup>. Aux États-Unis, l'administration fédérale a lancé, en 1993, ce qu'elle a appelé le « National Performance Review » (l'examen national du rendement). Ce dernier visait à rendre le gouvernement plus attentif aux besoins de la population et à donner plus de pouvoirs aux fonctionnaires afin d'accroître leur efficacité. Lors de la deuxième étape de cette révision, l'administration fédérale a procédé à une réduction générale de ses effectifs, forçant les ministères et les agences à présenter une grande variété de propositions afin de réduire les activités du gouvernement par le truchement de nouveaux modes d'exécution<sup>12</sup>.

#### **Le contexte canadien**

L'expérience du Canada pour renouveler le gouvernement, née de réformes plus petites et plus localisées dans les années 1980 et culminant avec l'examen en profondeur des programmes dans le milieu des années 1990, est issue

des mêmes forces de changement agissant dans d'autres pays pendant cette période. Les exercices d'examen visaient directement à réduire les coûts du gouvernement. On devait atteindre cet objectif principalement par l'utilisation de méthodes plus efficaces et moins coûteuses d'exécution des services et programmes gouvernementaux. Il devait en résulter un secteur public abordable et efficace auquel les Canadiens puissent faire confiance.

Même si la réduction du déficit et les gains en efficacité étaient des dossiers clés du gouvernement canadien dans les années 1990, les questions d'unité nationale occupaient aussi une place importante. Dans un rapport préparé pour le Groupe de travail des sous-ministres, sur les modèles de prestation de services, David Wright et David Zussman laissent entendre que la question de l'unité nationale « a donné son élan à la délégation des pouvoirs fédéraux aux provinces et entraînera des conséquences à long terme sur le rôle du gouvernement fédéral ». Comme le renouveau du gouvernement est influencé par les questions d'unité nationale, il est d'autant plus important que l'administration fédérale respecte et protège pleinement la dualité linguistique du Canada, à mesure que prend forme son nouveau rôle à l'égard des provinces.

Parallèlement, les provinces ont elles aussi entrepris de repenser leur gouvernement. En 1993, l'Alberta a adopté un programme triennal visant à équilibrer le budget provincial, le qualifiant de « nouvelle approche en matière de gestion publique ». En Ontario, la « Révolution du bon sens » menée par le gouvernement a pour objectif de réduire les coûts et l'intervention de celui-ci. Le Manitoba a réagi aux mêmes forces de changement en créant de nombreux organismes de service spéciaux dans le but d'accroître l'efficacité et la souplesse des activités gouvernementales, tout en en réduisant les coûts. Le Québec s'est fixé une date limite pour le dépôt d'un budget équilibré et revoit à cette fin les coûts des services gouvernementaux.

Certains ombudsmans provinciaux, comme le Commissaire, ont exprimé des inquiétudes au sujet des effets négatifs possibles sur le bien-être de la population qu'occasionnent les changements effectués dans les services et les programmes gouvernementaux. Dans son *Rapport annuel 1996-1997*<sup>13</sup>, Roberta Jamieson, l'Ombudsman de l'Ontario, insiste sur le besoin de maintenir, dans le contexte des propositions de privatisation et de la tendance à l'autoréglementation, des mécanismes indépendants pour le règlement des plaintes. Elle demande de protéger le droit du public à des recours selon une approche coordonnée et propose un ensemble de lignes directrices à cette fin<sup>14</sup>.



#### **IV. LA PLACE DES LANGUES OFFICIELLES DANS UNE ADMINISTRATION FÉDÉRALE EN MUTATION**

Annoncé en 1994, l'Examen des programmes du gouvernement fédéral était une réponse stratégique globale aux forces de changement qui s'exerçaient sur les administrations publiques dans le monde entier. Cela n'a toutefois pas été la première ni la seule réaction du gouvernement fédéral du Canada à de telles pressions. Nous examinons ci-après certaines des réformes qui ont précédé l'Examen des programmes dans les années 1980 et au début des années 1990 en raison de leurs conséquences directes et indirectes sur les droits linguistiques et le programme des langues officielles. Après une brève revue de l'Examen des programmes lui-même, nous présentons les conclusions que nous tirons de l'analyse de récents exemples de transformation d'institutions, de l'évolution des rôles des organismes centraux dans la gestion du programme des langues officielles, et de leurs répercussions sur le bilinguisme dans la fonction publique fédérale.

##### **1. Les réformes du secteur public antérieures à l'examen des programmes**

###### **a) Les initiatives à l'échelle du gouvernement**

Ces trente à quarante dernières années, il y a eu de nombreuses tentatives pour réformer l'administration fédérale. Toutes visaient surtout à accroître l'efficacité et l'efficience de la gestion des affaires publiques<sup>15</sup>. Créé en 1984 et dirigé par le vice-premier ministre, le **Groupe de travail Nielsen** s'est distingué des auteurs des examens précédents par son évaluation globale des divers programmes gouvernementaux. Il a étudié près de 1 000 services et programmes gouvernementaux, et proposé une foule de changements. Toutefois, comme peu de ces derniers ont été mis en œuvre, l'influence directe de ce groupe sur le programme des langues officielles a été minime. Avec le recul, on peut considérer le Groupe de travail Nielsen comme étant celui qui a jeté les bases de l'Examen des programmes qui allait suivre dix ans plus tard. Dans un document de travail sur la réforme de l'administration fédérale, A.W. Johnson est d'avis que ce groupe de travail marque un tournant parce qu'il a signalé que le gouvernement était prêt à envisager d'apporter des modifications spectaculaires à ses programmes et services<sup>16</sup>.



En 1989, le gouvernement a lancé un examen de toute la fonction publique fédérale. **Fonction publique 2000 : Le renouvellement de la fonction publique du Canada** (FP 2000) a pris la forme d'une série de groupes de travail, présidés par des sous-ministres, qui ont étudié presque toutes les facettes de l'administration et de la gestion publiques. Ils ont fait plus de 300 recommandations afin d'obtenir « une fonction publique davantage tournée vers l'extérieur, capable de s'adapter au changement, engagée vers le service au public (et moins obsédée par les processus internes), acceptant que son personnel, si on lui donne de réels défis et qu'on le traite avec respect, répondra bien »<sup>17</sup>. Le Commissaire s'attendait à ce qu'on tienne vraiment compte du dossier des langues officielles dans tout débat portant sur des approches mieux adaptées aux besoins des contribuables canadiens. Constatant toutefois que les questions linguistiques n'étaient qu'effleurées dans les rapports de FP 2000, il a été obligé de signaler que le premier rapport du Groupe de travail sur le service au public ne contenait aucune recommandation sur les services bilingues. Par suite des interventions du Commissaire, on a abordé la question, bien que d'une manière quelque peu superficielle, dans la dernière version du rapport. Ce document contenait la recommandation suivante : « Le Conseil du Trésor devrait veiller à ce que les gestionnaires de la fonction publique comprennent réellement l'esprit et l'application du programme des langues officielles<sup>18</sup>. »

Même si, de l'avis général, le projet FP 2000 semble avoir été dépassé par d'autres travaux, il a abouti à une mise à jour de la législation de la fonction publique grâce à l'adoption de la *Loi sur la réforme de la fonction publique* de 1992 qui, entre autres, a attribué un plus grand pouvoir personnel de gestion aux sous-ministres. Comme l'indiquait le Livre blanc sur *Fonction publique 2000*, le gouvernement était convaincu de la nécessité de modifier de façon importante les rapports entre les ministères et les organismes centraux :

(l')accent que l'on met sur les systèmes devrait faire place à des normes dictées par les organismes centraux ainsi qu'à une plus grande autonomie individuelle, qui varierait en fonction des besoins administratifs dans la fonction publique<sup>19</sup>.

Il s'ensuit que FP 2000 a frayé la voie à la transformation fondamentale que les organismes centraux ont subie ces dernières années en passant d'une orientation fondée sur le contrôle ou la conformité à une approche de ses rapports avec les ministères axée sur le soutien et la collaboration. (L'incidence de ce changement sur le programme des langues officielles est examinée en détail plus loin.)

L'année 1989 marque aussi l'instauration d'un nouveau genre d'institution fédérale, l'**organisme de service spécial (OSS)**. On en a créé cinq cette année-là. Le gouvernement décrit les OSS comme des organismes qui « reçoivent une plus grande marge de manœuvre en contrepartie de l'atteinte de niveaux de rendement et de résultats convenus à l'avance »<sup>20</sup>. La création d'OSS n'a pas eu d'incidence immédiate sur le programme des langues officielles, car ces organismes continuent de faire partie de leur institution d'attache et, par conséquent, d'être assujettis à toutes les dispositions de la *Loi sur les langues officielles*. L'accent étant mis sur leur marge de manœuvre et les résultats à obtenir, les OSS étaient les précurseurs des modes de prestation de services que l'Examen des programmes allait engendrer et qui ne seraient pas tous soumis à la *Loi*.

## **b) La réforme des institutions**

En 1981, le gouvernement fédéral a transformé une grande institution nationale qui influe tous les jours sur la vie de la plupart des Canadiens, **Postes Canada**, en faisant de ce ministère une société d'État. Ce changement a donné à l'organisation plus de liberté dans la gestion de ses activités. Il n'a pas en soi modifié les obligations linguistiques de Postes Canada, puisque cette société demeurerait une institution fédérale au sens de la *Loi*. Il a toutefois changé les rapports entre Postes Canada et les organismes centraux. Comme société d'État, par exemple, Postes Canada est régie par le *Code canadien du travail* plutôt que par la *Loi sur les relations de travail dans la fonction publique*.

La Société canadienne des postes a commencé peu après sa propre transformation en suivant un programme visant à privatiser ses opérations de détail pour pouvoir se concentrer sur le traitement du courrier. La disposition de la *Loi sur les langues officielles* qui régit les services fournis par des tiers, l'article 25, oblige la Société à s'assurer que les bureaux franchisés désignés offrent leurs services dans les deux langues, mais Postes Canada a eu du mal à faire respecter les clauses linguistiques des contrats de franchisage. Depuis plusieurs années, les plaintes au sujet des services offerts en personne ou par téléphone aux bureaux franchisés désignés bilingues atteignent proportionnellement presque le double de celles qui visent des comptoirs appartenant à la Société canadienne des postes. Le Commissaire constate que la Société a adopté des mesures pour remédier à la situation, notamment des exigences plus sévères, et qu'elle a

renforcé ses mécanismes de contrôle.

Une autre grande institution nationale, **Air Canada**, a subi une transformation radicale lorsqu'elle a été privatisée en 1988. Lors des débats législatifs sur la loi de privatisation, son président de l'époque estimait que le bilinguisme était non seulement faisable sur le plan commercial, mais aussi crucial si la Société voulait conserver un avantage sur ses concurrents. Les représentants de la Société se sont toutefois dits inquiets de voir qu'Air Canada n'était pas sur un pied d'égalité avec les entreprises privées de transport aérien en raison des obligations que lui imposait la *Loi*. En fin de compte, la *Loi sur la participation publique au capital d'Air Canada* a prévu que la *Loi sur les langues officielles* continuerait de s'appliquer intégralement à la Société après la privatisation. Malheureusement, comme le montrent les derniers rapports annuels du Commissaire, la Société n'a pas toujours interprété ses obligations linguistiques de la même façon que lui.

En 1991, la décision de privatiser **Petro-Canada** a soulevé un ensemble différent de questions juridiques et linguistiques. Étant donné que cette Société, contrairement à Air Canada, allait relever de la compétence provinciale une fois qu'elle n'appartiendrait plus entièrement à l'État, le gouvernement fédéral ne prévoyait pas maintenir l'application de la *Loi* à la société privée. La loi de privatisation contenait plutôt une disposition qui obligeait la Société à offrir des services dans les deux langues officielles seulement à son siège social et à tout autre bureau où des services bilingues faisaient l'objet d'une demande importante. Le Commissaire a alors exprimé la crainte que cette disposition n'aille pas assez loin et a signalé que Petro-Canada allait elle-même déterminer ce qu'était une demande importante. Il estimait que la situation créerait un précédent pour la privatisation d'autres sociétés d'État. En réponse, le gouvernement a laissé entendre que les antécédents de Petro-Canada et la disposition prévoyant un service bilingue de base suffiraient à assurer le maintien de l'usage des deux langues officielles. Cependant, comme Petro-Canada n'est plus assujettie à la *Loi*, le Commissaire n'a plus compétence pour enquêter sur des plaintes touchant cette société. Les Canadiens n'ont donc pas d'autre recours que celui de s'adresser à Petro-Canada elle-même en cas de problèmes linguistiques.

Au début des années 1990, le gouvernement a commencé à commercialiser les **aéroports** en les cédant à des administrations aéroportuaires locales. La loi initiale adoptée en 1992 prévoyait que certaines parties de la *Loi sur les langues officielles*, en particulier celles qui portent sur la langue de service, les obligations du Conseil du Trésor, le rôle du Commissaire et le recours judiciaire, continueraient de s'appliquer selon que l'aéroport serait cédé par bail ou par vente<sup>21</sup>. À cette époque, le Commissaire a fait plusieurs interventions et déclarations sur la question de l'application de parties de la *Loi* plutôt que de son ensemble<sup>22</sup>. Le gouvernement a finalement adopté des mesures qui assuraient le maintien de certains droits linguistiques, y compris ceux reliés à la langue de travail et à la participation des deux groupes linguistiques, que les aéroports soient transférés ou non<sup>23</sup>. Des enquêtes subséquentes ont depuis révélé qu'au moins une administration aéroportuaire interprète de façon restrictive ses obligations linguistiques<sup>24</sup>.

L'une des questions que soulève la commercialisation d'une responsabilité fédérale est l'absence de rapports formels entre les entreprises privatisées, telles les administrations aéroportuaires locales, et les organismes centraux du gouvernement qui sont chargés des politiques et directives en matière de langues officielles et, ce qui importe tout autant, qui possèdent des connaissances spécialisées en cette matière. C'est une chose pour une grande institution comme Air Canada de s'acquitter de ses obligations linguistiques, et c'en est une autre pour des entreprises plus petites comme certaines administrations aéroportuaires d'élaborer leurs propres programmes des langues officielles, de les administrer et de les appliquer uniformément à l'échelle du pays.

Pendant la période de changements qui a mené à l'Examen des programmes, les résultats du gouvernement au chapitre du maintien des droits et des obligations linguistiques ont fluctué. Il n'a pas appliqué la *Loi* de façon uniforme aux institutions transformées, et les groupes de travail ont eu tendance à ignorer les questions liées aux langues officielles. Le programme des langues officielles était donc vulnérable lorsque le gouvernement a commencé à entreprendre une étude plus approfondie de ses activités dans le cadre de l'Examen des programmes.

## 2. L'examen des programmes

Les réformes des années 1980 et du début des années 1990 n'ont donné qu'un avant-goût du renouveau que le gouvernement allait connaître. Dans son budget de 1994, le gouvernement fédéral annonçait une nouvelle façon de faire :

le temps est venu de définir le rôle que l'État doit réellement jouer et, ensuite, de déterminer les

ressources nécessaires pour qu'il s'acquitte bien de ce rôle. Le gouvernement fédéral devrait se désengager des activités qui ne sont plus essentielles à l'intérêt public ou que les autorités provinciales ou locales, ou encore le secteur privé ou bénévole, sont mieux en mesure d'exécuter<sup>25</sup>.

C'était au tour du Canada d'appliquer le principe de subsidiarité, de réduire la bureaucratie et de repenser le rôle du gouvernement dans la société. L'Examen des programmes était amorcé.

Le programme de compressions budgétaires du gouvernement, qui visait à éliminer le déficit fédéral, devait être réalisé en grande partie par une évaluation approfondie de la nécessité, de la rentabilité et de l'efficacité de tous les programmes fédéraux. À l'origine, les buts de l'Examen des programmes devaient être atteints en trois ans. Lancée dans le budget fédéral de 1996 sous forme de compressions additionnelles, la phase II de l'Examen des programmes a prolongé ce dernier jusqu'à la fin de 1998-1999, de sorte que les ministères et organismes gouvernementaux cherchent encore des moyens de réduire leurs frais. Entre-temps, des programmes ont été supprimés ou cédés au secteur privé, à des organismes à but non lucratif ou à d'autres ordres de gouvernement; on a établi de nouveaux genres d'organismes et de partenariats et d'autres sont en voie d'être créés, et des ministères ont été restructurés pour refléter les modifications de programmes.

Tout au long de cette période, les mesures budgétaires réduiront considérablement les frais de fonctionnement des ministères, soit de plus de 20 p. 100 dans de nombreux cas. Une fois mises en œuvre, elles auront entraîné l'abolition de quelque 55 000 postes dans l'administration fédérale.

Dans le cadre de l'Examen des programmes, chaque ministère a soumis à des comités de sous-ministres et de ministres un plan d'action stratégique pour procéder aux compressions budgétaires requises. Une fois le plan approuvé, il incombait au ministère de l'exécuter. Les fonctionnaires qui ont participé au processus ont rappelé que les ministères n'étaient pas tenus de définir dans le détail les mesures nécessaires pour réaliser les économies; l'accent était plutôt mis sur l'obligation de faire ce qu'il fallait pour atteindre les objectifs financiers. Les fonctionnaires ont aussi souligné que l'urgence des compressions budgétaires ne leur permettait pas d'étudier à fond toutes les conséquences possibles des modifications apportées.

Les autorités chargées de gérer l'Examen des programmes ont élaboré des lignes directrices pour aider les ministères à réévaluer la pertinence de leurs programmes. Le BCP a dressé une série de « critères » et chargé les ministères de les appliquer à chacune de leurs activités. Ces critères ne rappellent toutefois pas aux ministères la responsabilité que la Constitution et les lois leur attribuent à l'égard des communautés de langue officielle en situation minoritaire. Voici les critères :

- Critère de l'intérêt public est-ce que le programme ou l'activité continue de servir l'intérêt public ?
- Critère du rôle du gouvernement y a-t-il un rôle légitime et nécessaire dans le domaine du programme ou de l'activité ?
- Critère du fédéralisme le rôle actuel du gouvernement fédéral est-il approprié, ou faut-il songer à le transférer aux provinces ?
- Critère du partenariat quelles activités ou quels programmes pourrait-on transférer en tout ou en partie au secteur privé ou bénévole ?
- Critère de l'efficacité si le programme ou l'activité continue, comment peut-on améliorer son efficacité ?
- Critère de la capacité financière peut-on se permettre financièrement l'ensemble de programmes et d'activités qui en résultera ? Sinon, que devrait-on abandonner ?<sup>26</sup>

Étant donné qu'ils provenaient du BCP, ces critères ont donné le ton aux nombreux changements que l'administration fédérale connaît depuis 1994. On a manqué cependant l'occasion de mentionner explicitement les droits et obligations linguistiques à un stade clé de la transformation de cette administration.

Au moment où les ministères et organismes s'aventuraient dans le monde relativement inexploré de la diversification des modes de prestation des services, le SCT a élaboré des lignes directrices et des critères pour les aider à faire de bons choix. Le *Cadre d'examen des différents modes d'exécution des programmes* que le Conseil a publié en 1995 a été un document important à cet égard. Il présentait la gamme des possibilités et établissait des principes et des critères d'évaluation. L'un des principes était celui de l'« intérêt public », qui consistait, entre autres, à « remplir les obligations du gouvernement fédéral et en protéger les intérêts ». Parmi les questions à se poser à ce chapitre, il y avait la suivante : « Quelles obligations en matière de langues officielles devraient s'appliquer et quels mécanismes pourraient

garantir qu'elles sont satisfaites ? ». De plus, le SCT rappelait aux ministères de tenir compte des exigences de la *Loi sur les langues officielles* dans leur examen des modes de prestation de services, des mécanismes de responsabilisation, ainsi que du cadre de gestion des ressources humaines et des mécanismes de diversification des modes d'exécution.

Le SCT a le mérite d'avoir inclus un critère sur l'utilisation des langues officielles dans son cadre d'évaluation des divers modes de prestation de services. Il semblerait cependant qu'on n'a pas appliqué ce critère avec rigueur au cours des transformations.

L' des programmes et la diversification des modes de prestation de services se concentrent sur les programmes et services. Le renouvellement de la fonction publique est recherché séparément dans le cadre de l'initiative La Relève<sup>27</sup>. Sous la direction du BCP, on tend à définir La Relève par ce qu'elle n'est pas : ce n'est ni un plan directeur ni une liste, mais plutôt une invitation. Par le biais de La Relève, le BCP incite les ministères et les autres organismes centraux à se préparer à répondre aux besoins de la fonction publique en ressources humaines à mesure que cette dernière se transformera<sup>28</sup>. L'examen de la documentation produite par le BCP sur La Relève a révélé que les initiatives prises par les ministères dans ce cadre comprenaient des mesures concernant les langues officielles, mais qu'on n'y mentionnait pas de façon précise le rôle que les organismes centraux jouaient en matière de protection de la capacité bilingue des institutions pendant le renouvellement de la fonction publique elle-même. Un exemple notable se trouve dans les programmes de perfectionnement des cadres, programmes dont le but est d'assurer un bassin adéquat de gestionnaires supérieurs. Ces programmes semblent tenir pour acquis que ce bassin posséderait une capacité suffisante dans les deux langues officielles pour permettre aux cadres supérieurs travaillant dans des régions désignées bilingues de respecter les droits linguistiques en matière de langue de travail de leurs subalternes, bien qu'il existe présentement des manquements importants à cet égard<sup>29</sup>.

### 3. Quelques transformations

#### a) Les organismes, les partenariats et les privatisations

Le Budget fédéral de 1996 a été particulièrement remarquable. Le gouvernement annonçait son intention de créer de nouveaux organismes, soit **l'Agence Parcs Canada**, **l'Agence des douanes et du revenu du Canada** et **l'Agence canadienne d'inspection des aliments**. Au moment de notre étude, seule l'Agence d'inspection des aliments était fonctionnelle, ayant été mise sur pied en avril 1997. La planification allait cependant bon train dans le cas des deux autres agences.

Notre examen de ces transformations nous a permis de confirmer que chaque agence est ou sera une institution fédérale et que la *Loi sur les langues officielles* s'y appliquera intégralement. Néanmoins, des points d'interrogation sont soulevés en ce qui concerne les orientations de ces agences et leur incidence sur les obligations linguistiques de ces dernières. Dès avril 1997, les plans officiels de l'Agence des douanes et du revenu du Canada, destinée à remplacer le ministère existant, prévoyaient un fonctionnement sans lien de dépendance vis-à-vis du Ministre, ce qui a suscité des préoccupations au sujet de l'obligation du chef de l'Agence de rendre des comptes au Parlement, notamment en matière de langues officielles. Cependant, après avoir consulté les parties intéressées, le Ministère a décidé que le Ministre continuera de rendre des comptes au Parlement en ce qui concerne l'administration et la mise en application des programmes dont il est présentement responsable. Aussi, l'Agence soumettra au SCT un rapport annuel sur les langues officielles à l'intention du Parlement. Enfin, des mesures de régie interne (groupe de travail de gestionnaires et d'employés sur les langues officielles, et un sous-comité sur les langues officielles dans chaque province) sont en cours avant la naissance de l'Agence.

Pour le gouvernement, chacune de ces trois nouvelles agences facilite l'établissement de partenariats avec le secteur privé, les provinces ou d'autres parties. Les plans de l'Agence Parcs Canada, tels que nous les comprenons, sont les plus rassurants en ce qui a trait aux questions de langues et de partenariats. Ce type de collaboration fait déjà partie intégrante des activités de Parcs Canada dans les parcs nationaux et les lieux historiques, où des dispositions sont en place pour la prestation des services dans les deux langues. De plus, nous avons constaté que les cadres supérieurs de Parcs Canada participant à la mise sur pied de la nouvelle agence étaient conscients du rôle que jouent les parcs pour le développement économique des communautés de langue officielle en situation minoritaire. Même si Revenu Canada et la nouvelle Agence d'inspection des aliments collaborent déjà grandement avec leurs homologues provinciaux dans de nombreux domaines, les plans de partenariat nécessitent une relation encore plus étroite, ce qui

aura des répercussions imprévisibles sur les obligations en matière de langues officielles.

La **Commission canadienne du tourisme** (CCT), créée en 1995 par décret, est l'exemple par excellence du partenariat. La CCT part du principe que le gouvernement fédéral travaille en étroite collaboration avec l'industrie touristique canadienne, les provinces et les territoires afin de promouvoir le Canada comme destination touristique. Le conseil d'administration de la Commission reflète cette relation de collaboration. Sur les 26 membres, la majorité (17), y compris le président du conseil, provient du secteur privé; sept représentent les gouvernements provinciaux et territoriaux, et un le gouvernement fédéral; ainsi que le directeur de la CCT. Même si le sous-ministre d'Industrie Canada est le seul représentant du gouvernement fédéral au sein du conseil d'administration, il n'est pas investi de pouvoirs spéciaux en ce qui concerne les décisions du conseil. La CCT est en fait une institution fédérale dont les décisions sont prises en majeure partie par le secteur privé. La Commission est financée en partenariat par le gouvernement, qui fournit un montant égal aux fonds versés par les autres membres.

Qu'en est-il des obligations linguistiques du gouvernement fédéral dans ce mode de partenariat amélioré de la CCT, où le secteur privé, ayant une orientation commerciale, joue un rôle clé ? La réponse se trouve en partie dans la Charte et les Principes directeurs de la Commission, qui ne renvoient pas à la *Loi* ni ne font allusion aux droits linguistiques. Elle réside aussi dans le fait que le directeur de la Commission, même s'il est « responsable du respect des exigences législatives et de la politique gouvernementale », ne relève pas d'un ministre ou d'un sous-ministre, mais d'un conseil d'administration composé de membres provenant principalement du secteur privé.

De plus, une importante partie de la réponse à la question susmentionnée est liée au fait que la Commission s'en remet au secteur privé pour ce qui est de l'observation des exigences linguistiques. Nous avons constaté que la Commission est persuadée que les intérêts des communautés de langue officielle en situation minoritaire sont compatibles avec ceux de l'industrie du tourisme. Soulignant que la CCT ne finance pas directement de projets de tourisme, mais les facilite par la prestation de services d'information et de marketing, les représentants ont mis l'accent sur la dualité linguistique du Canada, un atout de taille que l'industrie veille à conserver. En ce qui concerne les projets de tourisme pouvant jouer un rôle de développement communautaire, les représentants de la CCT ont toutefois expliqué que la Commission n'a pas pour mandat de veiller au développement régional, ni d'examiner les projets de tourisme sous l'angle de leur contribution à l'épanouissement et au développement des communautés de langue officielle en situation minoritaire. La décision de favoriser un projet ou une proposition, purement commerciale, repose plutôt sur sa viabilité économique et sa contribution à la promotion du Canada à l'étranger. Les représentants de la CCT ont proposé que la Commission remplisse l'engagement énoncé à l'article 41 dans le cadre de ses décisions d'affaires, puisque seules les propositions ayant des chances de succès sont appuyées. Ils ont aussi souligné que les entreprises de langue officielle minoritaire bénéficient également des activités de la Commission favorisant l'essor des petites entreprises. Ils insistent néanmoins sur le fait qu'aucune attention particulière n'est accordée aux communautés de langue officielle en situation minoritaire à cet égard, car cela irait à l'encontre de l'orientation commerciale de la Commission.

Le Commissaire aux langues officielles reconnaît que les communautés de langue officielle en situation minoritaire sont bien servies lorsque la CCT appuie des projets de tourisme financièrement viables. Néanmoins, il trouve regrettable qu'une institution fédérale dont les décisions ont un impact sur le développement économique et régional soit d'avis qu'elle n'est tenue de respecter la *Loi* que dans la mesure seulement où elle n'entre pas en conflit avec les pratiques commerciales. De cette façon, la CCT illustre les dangers que représentent les partenariats lorsqu'ils s'élargissent au point où le gouvernement fédéral perd tout contrôle et toute responsabilité.

Les **Centres de services aux entreprises du Canada** (CSEC) constituent un autre exemple d'un mode de partenariat complexe. Créés dans le cadre d'un projet pilote en 1992, ils sont maintenant au nombre de 12, un par province et par territoire. Chaque centre est mis sur pied par une entente fédérale-provinciale ou territoriale. Même si plusieurs ont été établis avant l'Examen des programmes, ils mettent tous l'accent sur la prestation à la clientèle d'un service amélioré grâce à une relation de travail étroite entre les diverses parties. Les Centres les plus avancés sont le fruit de partenariats entre les administrations fédérales, provinciales, municipales et le secteur privé visant à offrir des services d'information, de counselling et d'aide.

Les partenariats fonctionnent en fait à deux niveaux. Au premier, les CSEC donnent accès aux services de plus de 20 ministères et organismes fédéraux, chaque centre relevant de l'un des quatre « partenaires en gestion » fédéraux (Diversification de l'économie de l'Ouest, Bureau fédéral de développement régional (Québec), Agence de promotion



économique du Canada atlantique et Industrie Canada). Le réseau des CSEC est géré par un comité de sous-ministres adjoints des ministères et organismes responsables. Au deuxième niveau, chaque centre, dont le personnel provient des organisations participantes, regroupe les services des parties de l'extérieur ainsi que les programmes et l'information relatifs aux entreprises. Un comité de gestion conjoint composé d'un représentant du gouvernement fédéral et d'un représentant du gouvernement provincial ou territorial respectif est chargé de superviser des activités de chaque centre. En raison de la multiplicité des relations, il existe un secrétariat national chargé de collaborer à la coordination des activités du réseau des CSEC.

Comme dans le cas de la Commission canadienne du tourisme, les agents des CSEC sont persuadés qu'en raison de l'accent mis sur le service à la clientèle dans les Centres, les clients de langue officielle minoritaire peuvent obtenir les services dans leur langue. Pour appuyer cet optimisme, mentionnons que tous les CSEC ont été désignés bilingues (il n'y a qu'un seul centre par province et par territoire) et que l'entente fédérale-provinciale ou territoriale concernant l'établissement de chaque centre contient une disposition exigeant que le service soit dispensé dans les deux langues officielles. Cependant, de récentes visites à l'un des centres, dans le contexte du suivi des points de service effectué par le Commissariat, ont révélé que la désignation bilingue n'était pas respectée.

Nous avons déjà signalé que le gouvernement fédéral ne constituait que la moitié du comité de gestion conjoint de chaque centre. En outre, le poste de gestionnaire est confié tour à tour à un fonctionnaire fédéral et à un fonctionnaire provincial et le personnel est détaché des organisations participantes : les gouvernements fédéral, provincial ou territorial, les administrations municipales et le secteur privé. Bien que ce partage d'autorité puisse être louable pour plusieurs raisons, il soulève des doutes quant à la capacité du gouvernement fédéral d'assurer le respect constant des droits linguistiques.

Dans une situation réunissant divers partenaires, le rôle de coordination d'un secrétariat revêt une importance particulière. Notre examen du Secrétariat national des CSEC nous a rassurés sur le fait que les considérations relatives aux langues officielles sont prises en considération. Par exemple, nous avons appris que le Secrétariat avait préparé de l'information sur les activités des centres visées par l'article 41 de la *Loi sur les langues officielles*, en collaboration avec les fonctionnaires responsables de chacun des ministères ou organismes participant à la gestion. Il a aussi inclus une disposition sur la langue de communication avec le public dans les normes de service élaborées pour un nouveau réseau de centres auxiliaires de services aux entreprises. Nous profitons toutefois de cette occasion pour proposer une révision de cette disposition à la lumière des résultats de la présente étude. De plus, le Secrétariat a travaillé avec le SCT à l'élaboration d'une politique sur l'utilisation de l'information produite par les partenaires, lorsque celle-ci n'est pas immédiatement disponible dans les deux langues. Bien que ces activités soient encourageantes et nécessaires, le Secrétariat n'est qu'un organe de coordination sans pouvoir hiérarchique sur les Centres, leurs gestionnaires ou leurs partenaires en gestion. Son mandat ne mentionne ni la *Loi* ni les droits linguistiques. Par conséquent, il est douteux que le Secrétariat puisse continuer à s'occuper efficacement des questions relatives aux langues officielles.

À la suite de l'examen de son mandat par le gouvernement, en 1995, et d'importantes réductions budgétaires, l'**Office national du film** (ONF) a décidé entre autres de fermer son service de location de films et vidéos. L'Office avait en fait entrepris le démantèlement de son réseau de centres de distribution des grandes villes vers le milieu des années 1980; la dernière série de compressions budgétaires n'a qu'accélééré le processus. Lors de chaque fermeture, l'ONF transférait, par le truchement d'une entente de partenariat, la collection de films et de vidéos à la bibliothèque publique locale et(ou) à des associations communautaires locales. Cette façon de faire permet à l'Office de se concentrer sur ses activités principales, tout en maintenant l'accès à ses produits<sup>30</sup>.

Selon l'ONF, la distribution de ses films et vidéos en vertu d'une entente de partenariat n'est pas effectuée au nom de l'Office, si bien que le partenaire n'est pas tenu d'offrir le service de location dans les deux langues officielles. Cependant, chaque entente contient une disposition exigeant que le partenaire fournisse le numéro sans frais de l'ONF aux clients désirant être servis dans la langue de la minorité linguistique. Nous constatons aussi que l'ONF a pris des mesures afin que ses documentaires produits dans les deux langues officielles continuent d'être disponibles d'un bout à l'autre du pays.

La **Commission de la capitale nationale** (CCN) a réagi aux compressions budgétaires draconiennes qui ont résulté de l'Examen des programmes en commercialisant certaines fonctions de gestion de ses biens mobiliers et immobiliers. Au lieu d'accorder des contrats de sous-traitance à n'importe quelle entreprise, elle a décidé de transférer les services en question à des groupes d'anciens employés. À cette fin, la CCN a créé en tout six de ces entreprises mises sur pied par



des employés (EMPE). Des représentants ont expliqué que les EMPE étaient l'option préférée, notamment parce qu'elles permettent à la CCN de continuer de bénéficier des connaissances spécialisées de ses anciens employés.

La création d'EMPE à la CCN se répercute de diverses façons sur les droits et les obligations linguistiques. D'un côté, les employés de langue officielle minoritaire de la CCN qui ont démissionné pour former une EMPE n'ont plus le droit légal de travailler dans leur propre langue, étant donné que les EMPE ne sont pas des institutions fédérales. D'un autre côté, comme les EMPE fournissent des services pour le compte de la CCN, la Commission est tenue, en vertu de l'article 25 de la *Loi*, de veiller à ce que ces services transférés continuent d'être offerts dans les deux langues officielles. D'après les renseignements fournis par des représentants de la CCN, la Commission respecte cette obligation.

Selon le *Rapport annuel 1995-1996* de la Commission, la CCN, à titre de premier organisme public à tenter une expérience de commercialisation de grande envergure, a travaillé « sans orientation particulière », ne pouvant s'inspirer « d'aucun modèle standard de commercialisation »<sup>31</sup>. Il convient de noter pourtant qu'il existe une directive du Conseil du Trésor sur les prises en charge de services de l'État par d'anciens fonctionnaires.

## **b) Les transferts et les retraits de responsabilités au sein des administrations publiques**

### ***i. Le développement du marché du travail***

Avant d'entreprendre la présente étude, le Commissaire a mené une enquête sur des plaintes concernant les ententes fédérales-provinciales sur le développement du marché du travail (EDMT) et la *Loi sur l'assurance-emploi*.

En décembre 1996, le gouvernement fédéral a commencé à signer des ententes avec les gouvernements provinciaux afin de se retirer du développement du marché du travail, comme il s'y était engagé. Les ententes varient grandement, mais, en gros, elles permettent à une province d'assumer l'ensemble ou une partie seulement des responsabilités offertes par le gouvernement fédéral, y compris la formation de la main-d'œuvre, les programmes d'apprentissage, les programmes d'alternance études-travail et la formation en milieu de travail.

Aux fins de l'enquête susmentionnée, le Commissaire a élaboré pour de telles ententes, un ensemble de principes directeurs fondés sur sa conviction qu'il faut préserver les droits linguistiques fondamentaux par des mécanismes précis, solides et transparents. Voici les principes directeurs en question :

1. préserver les droits acquis en garantissant de façon claire au public concerné le droit aux services, tels que prévus par la *Loi* et le *Règlement sur les langues officielles*;
2. définir un mécanisme qui donne au public concerné la possibilité de recours adéquat et connu en cas d'insatisfaction et, le cas échéant, de redressement de la situation;
3. faire référence à un engagement par les provinces de favoriser le développement des communautés minoritaires de langue officielle et prévoir des mesures concrètes à cet effet;
4. déterminer des mécanismes de contrôle et d'imputabilité sur la manière dont les droits linguistiques sont respectés;
5. tenir compte des droits linguistiques des fonctionnaires dans le choix donné aux employés actuels de passer au service d'une province ou de garder leur emploi au sein du gouvernement fédéral.

Ces principes s'appliquent dans le cas du transfert des programmes, services et activités dont le gouvernement fédéral conserve la responsabilité finale ou qu'il continue d'appuyer par des dispositions en matière de financement. L'étendue des droits linguistiques définis dans les EDMT résultait des négociations fédérales-provinciales et reflétait le contexte linguistique de chaque province.

Le Commissaire a constaté que le processus de négociation des EDMT n'a pas permis de protéger de façon uniforme et satisfaisante les droits linguistiques et que, dans certains cas, les dispositions linguistiques ne répondaient pas pleinement aux principes directeurs. Il a recommandé que le SCT établisse, en collaboration avec le BCP, une politique d'application générale conforme à la *Loi* et aux principes directeurs ci-haut mentionnés, dans toutes les situations où des responsabilités fédérales sont retirées des provinces ou transférées à celles-ci, et qu'il assure la surveillance de sa mise en œuvre. Le SCT devrait aussi veiller à ce que les droits relatifs à la langue de travail des employés fédéraux actuels soient préservés. Le Commissaire a en outre recommandé que Patrimoine canadien définisse le rôle qu'il entend jouer avec les provinces et les territoires dans la promotion de l'exécution de programmes et de services en formation de la main-d'œuvre afin de combler les besoins des communautés minoritaires de langue officielle. De plus, il

a formulé neuf recommandations à l'intention de Développement des ressources humaines Canada. Celles-ci visent essentiellement à faire en sorte que les ententes garantissent au public qu'il ait accès, dans la langue de son choix, au moins aux services et programmes auxquels il avait droit avant la signature des ententes. Ces recommandations portent aussi sur l'obligation de définir, dans chaque entente, un mécanisme de recours efficace en ce qui concerne les questions de droits linguistiques, car la dévolution des responsabilités fédérales aux provinces et aux territoires, et encore plus aux municipalités, a pour effet d'exclure ces questions de la compétence du Commissaire.

## **ii. Le logement social**

La décision du gouvernement fédéral de transférer aux provinces la responsabilité de la gestion du logement social a incité le Commissaire à exprimer son inquiétude au gouvernement et à la Société canadienne d'hypothèques et de logement (SCHL) en ce qui concerne l'incidence possible sur les communautés de langue officielle en situation minoritaire. Après avoir examiné les ententes signées entre la SCHL et plusieurs provinces, nous savons que la disposition linguistique, qui est presque la même dans les quatre ententes signées au moment de notre étude, a été modelée sur celle de l'Entente Canada-Alberta sur le développement du marché du travail. La SCHL, dont l'engagement du président et de la haute direction ne fait point de doute, aurait pu choisir un modèle plus satisfaisant. Aux termes de cette disposition, on demande aux organismes provinciaux de gestion du logement d'utiliser comme « ligne directrice » les critères énoncés dans le *Règlement sur les langues officielles* concernant la langue de communication avec le public, afin de déterminer les régions où il existe une demande importante de services dans les deux langues officielles. Même si la disposition linguistique de la SCHL prescrit aussi que « les secteurs où la demande est importante seront déterminés de concert avec les représentants du groupe linguistique minoritaire de chaque localité », elle ne précise pas quelle prescription a prépondérance ; on ignore s'il s'agit de la « ligne directrice » sous la forme qu'elle prend dans le *Règlement* ou celle qui porte sur les souhaits des communautés de langue officielle en situation minoritaire.

Sur d'autres points aussi, la disposition linguistique des ententes de la SCHL sur le logement social ne répond pas aux principes directeurs que le Commissaire a établis pour les ententes sur le développement du marché du travail. (Il faut reconnaître, en toute justice, que les premiers accords étaient déjà signés et en vigueur lorsque la SCHL a pu prendre connaissance de ces principes.) Alors que la province ou le territoire doit accepter de fournir l'information et l'aide en français et en anglais là où c'est requis, la disposition linguistique n'est pas explicite quant à l'engagement du gouvernement fédéral à favoriser l'épanouissement et le bien-être des communautés de langue officielle en situation minoritaire, engagement énoncé dans la Partie VII de la *Loi sur les langues officielles*. De plus, l'entente ne contient pas de dispositions relatives à l'obligation de rendre compte et aux recours dans les situations où l'organisme provincial de gestion du logement ne répond pas aux besoins linguistiques d'un client. Pourtant, ces dispositions existent lorsqu'il est question de financement. Enfin, il n'est pas précisé que la SCHL a l'intention de surveiller l'application de la disposition linguistique des ententes.

La SCHL croit, cependant, que les accords les plus récents tiennent compte des objectifs de la Partie VII de la *Loi*, et exigent plus des provinces et des territoires que les textes plus anciens. Elle est persuadée notamment que les provinces et les territoires doivent informer et servir les communautés de langue officielle en situation minoritaire de la même façon que la SCHL a l'habitude de le faire.

On nous a laissé entendre que les ententes fédérales-provinciales signées par la SCHL sont fondées sur une entente-cadre approuvée par le Conseil des ministres, qui aurait été revue par le BCP, le SCT et d'autres organismes centraux. On nous a suggéré que c'est à ce chapitre que les lacunes auraient dû être corrigées. Il y a une apparente incertitude concernant la responsabilité dans ce domaine.

## **iii. Les services d'établissement des immigrants**

Au moment de notre étude, Citoyenneté et Immigration Canada négociait des ententes avec les provinces pour réduire le rôle du gouvernement fédéral dans les services d'établissement des immigrants<sup>32</sup>. L'idée générale de ces services est de fournir aux nouveaux immigrants de l'aide dans leur langue, tout en leur donnant de la formation linguistique, en français ou en anglais, afin de favoriser leur intégration et d'accroître leur employabilité. La plupart de ces services d'établissement sont en fait fournis par des tiers qui reçoivent du financement des gouvernements fédéral et, dans certains cas, provinciaux. Le Québec est exclu de la présente série de négociations, car il a déjà signé avec l'administration fédérale un accord plus complet sur l'immigration.

La décision du gouvernement fédéral de réduire son rôle dans les services d'établissement des immigrants découle directement de l'Examen des programmes. La prestation des services d'établissement des immigrants n'a pas satisfait à l'ensemble des six « critères » utilisés dans le cadre de cet examen, étant donné qu'elle ne faisait pas partie des activités principales du Ministère et que d'autres organismes œuvrent dans ce domaine. C'était au Ministère de déterminer la meilleure façon de se retirer de ce secteur tout en assurant la prestation efficace du service au niveau local. Un long processus de consultation avec divers intervenants a permis de conclure que les provinces étaient le meilleur véhicule pour continuer la prestation du service dans le contexte du retrait de cette responsabilité des mains du gouvernement fédéral.

En l'absence d'ententes signées, nous ne pouvons évaluer leurs répercussions sur le programme des langues officielles. Nous ne savons pas précisément si les obligations linguistiques du gouvernement fédéral continueront de s'appliquer, ni de quelle manière. Remarquant que, dans le cadre de la Constitution, les deux ordres de gouvernement ont des compétences en matière d'immigration, le Commissaire soutient que les responsabilités linguistiques assumées par le gouvernement fédéral lors de l'établissement des programmes dans ce domaine doivent être maintenues dans le cadre de la négociation de changements avec les provinces.

Selon l'information recueillie au cours de l'étude, les employés responsables du Ministère étaient au courant des préoccupations du Commissaire à l'égard des EDMT et examinaient des manières d'y répondre.

#### **iv. La Loi sur les contraventions du gouvernement fédéral**

Le Commissaire a terminé récemment une enquête sur une plainte portant sur les effets d'un processus de dévolution dans le cadre de la *Loi sur les contraventions* (fédérale). En vertu de cette loi, le gouvernement fédéral négocie actuellement une entente avec l'Ontario, selon laquelle il incomberait effectivement à la province d'intenter des poursuites en ce qui concerne un certain nombre d'infractions mineures à des lois et règlements fédéraux. La province s'occuperait aussi du traitement des questions administratives connexes. Le gouvernement provincial propose de déléguer à son tour à des municipalités le pouvoir d'intenter des poursuites suivant le mécanisme prévu par la *Loi sur les contraventions*.

L'enquête a amené le Commissaire à conclure que la situation constitue une diminution des droits et des obligations linguistiques. Tandis que les droits linguistiques compris dans la législation ontarienne sont en grande partie les mêmes que ceux garantis par le *Code criminel*, il est en effet douteux que les droits linguistiques des personnes accusées d'une infraction à des lois ou règlements fédéraux seront entièrement respectés et réellement mis en œuvre advenant la délégation de ces responsabilités aux municipalités. Dans son rapport d'enquête, le Commissaire a adressé au ministère de la Justice cinq recommandations visant à assurer, dans le contexte de cette entente, le respect des droits linguistiques garantis par le *Code criminel* et la Partie VII de la *Loi sur les langues officielles*.

Depuis la parution de son rapport d'enquête, le Commissaire a reçu une nouvelle plainte concernant l'absence de dispositions linguistiques dans une entente entre le gouvernement du Canada et la ville de Mississauga, en Ontario, sous l'égide de la *Loi sur les contraventions*.

#### **v. Les services de santé au Yukon**

Le gouvernement fédéral a, en 1993, transféré au gouvernement du Yukon l'Hôpital général de Whitehorse, ainsi que d'autres services de santé, dont une clinique médicale, en 1997. Nous croyons comprendre qu'aucune des deux ententes de transfert ne renferme de disposition sur le maintien des obligations fédérales en matière de langues officielles. Les services transférés relèvent maintenant de la *Loi sur les langues* du Yukon, qui prévoit des services en français aux bureaux principaux et là où la demande est importante ou lorsque cela est nécessaire en raison du type de bureau. Lors de récentes visites effectuées à l'Hôpital et à la clinique dans le cadre d'une autre étude, nos agents ont cerné plusieurs problèmes aux deux endroits et les ont signalés à Santé Canada. Au moment de rédiger le présent rapport, le Ministère nous avait répondu qu'il n'avait plus la responsabilité de ces établissements. Nous examinons actuellement la situation.

#### **vi. La base de données**

Au cours de notre étude sur la dévolution et le retrait de programmes fédéraux, nous avons appris que la Direction des affaires intergouvernementales du BCP était en train de créer une base de données sur les ententes fédérales-provinciales. L'information provient de tous les ministères et organismes. Cette base permettra certainement au BCP

d'être à jour sur les relations fédérales-provinciales et les ententes elles-mêmes. Pour cette raison et devant les problèmes énoncés ci-dessus, il est important que la base de données contienne, pour chaque entente, des renseignements sur la disposition en matière de droits linguistiques. Cette information constituera une base nécessaire pour assurer une responsabilisation suffisante à l'égard des obligations relatives aux langues officielles dans le contexte des transferts et de la dévolution.

### **c) Les compressions dans les programmes et les réorganisations**

En plus de l'étude du Commissaire sur les EDMT, d'autres enquêtes sur des plaintes, effectuées au cours des dernières années, portaient sur des situations occasionnées par des décisions prises par des ministères et des organismes dans le cadre de l'Examen des programmes. Il s'agissait avant tout de préoccupations au sujet des répercussions qu'auraient des compressions budgétaires importantes et des réorganisations majeures sur le bien-être et le fonctionnement des communautés de langue officielle en situation minoritaire.

#### ***i. La Société Radio-Canada***

Deux de ces enquêtes concernaient les compressions budgétaires imposées à la Société Radio-Canada et les changements de programmation connexes, annoncés par la Société en septembre 1996. Les enquêtes ont révélé que la Société Radio-Canada n'avait pas accordé suffisamment d'importance à l'engagement du gouvernement à favoriser l'épanouissement des communautés de langue officielle en situation minoritaire et à appuyer leur développement en vertu de la *Loi sur les langues officielles*. Cette lacune se reflète dans tous les secteurs et à toutes les étapes de l'élaboration et de la mise en œuvre de la nouvelle stratégie de programmation. De plus, le Commissaire a conclu que Patrimoine canadien n'avait pas assumé de façon satisfaisante ses responsabilités de coordination pendant les exercices de l'Examen des programmes, ce qui a contraint la Société à effectuer les coupures et les changements en question.

Le Commissaire a formulé à l'intention de la Société plusieurs recommandations visant à réduire les effets négatifs possibles des compressions budgétaires et des changements de programmation sur les communautés d'expression française à l'extérieur du Québec et sur la population d'expression anglaise de cette province. Après réception du rapport d'enquête préliminaire, la Société a annoncé plusieurs changements au sujet des problèmes qui préoccupaient les communautés d'expression française à l'extérieur du Québec en particulier.

En ce qui concerne les responsabilités de Patrimoine canadien, le Commissaire a noté que la Ministre était sur le point de signer, avec le président du Conseil du Trésor, un protocole d'entente qui renforcera l'obligation de rendre des comptes en matière d'application de la Partie VII de la *Loi*<sup>33</sup>. À ce chapitre, le Commissaire a recommandé que l'entente définisse clairement le rôle, les responsabilités et les obligations de chaque intervenant en ce qui a trait à l'application de cette partie de la *Loi*. Au moment opportun, nous effectuerons un suivi à ces deux rapports d'enquêtes afin d'évaluer la mise en œuvre des recommandations du Commissaire.

#### ***ii. Le ministère des Pêches et des Océans (MPO)***

Pour donner suite à des plaintes déposées par des organismes représentant la communauté acadienne du Nouveau-Brunswick, le Commissaire a enquêté sur l'incidence, dans les Maritimes, d'une importante restructuration entreprise au MPO en 1995. La réorganisation nationale résultait de compressions budgétaires sévères subies par le Ministère lors de l'Examen des programmes et de la décision du gouvernement de fusionner le MPO et la Garde côtière canadienne. La création d'une nouvelle région administrative des Maritimes, ayant son bureau principal à Halifax, a entraîné le retrait du statut de bureau principal régional aux services ministériels de Moncton, qui s'occupaient en particulier de la population acadienne, y compris les pêcheurs du nord du Nouveau-Brunswick. L'enquête a amené le Commissaire à conclure que le Ministère n'avait pas respecté entièrement les exigences de la *Loi*; il a constaté que les exigences de l'article 41 n'avaient pas été pleinement prises en considération lors du choix parmi les options de réorganisation.

Le fait que Moncton soit situé dans une région désignée bilingue (aux fins de la langue de travail) et que Halifax ne le soit pas constituait un élément particulièrement préoccupant. Le Ministère a entrepris d'apporter une attention particulière à la capacité de son administration centrale à Halifax de répondre aux clients d'expression française. Il a également reconnu que Halifax est beaucoup plus loin de la péninsule acadienne, où les pêcheurs sont majoritairement francophones, et nous a assuré que certaines ressources demeureraient à Moncton.

#### ***iii. Les bureaux de Développement des ressources humaines Canada (DRHC)***

À la suite des compressions budgétaires fédérales de 1995 et de la fusion de divers programmes et services, DRHC a mis sur pied un nouveau Réseau de prestation des services regroupant des bureaux, des kiosques, des services électroniques en ligne et des partenariats communautaires. Ce réseau a été établi afin de permettre l'accès aux services du Ministère. Le Commissaire a mené une enquête après avoir reçu une plainte alléguant que le nouveau réseau ne répondait pas aux besoins de la population acadienne du sud-ouest de la Nouvelle-Écosse. L'étude a révélé que, bien que rien n'indiquait qu'on avait tenu compte des aspects linguistiques lors du choix des bureaux à fermer, les changements en question n'auraient pas d'incidence importante sur la communauté acadienne de la région. Cependant, l'enquête a décelé une faiblesse majeure dans le processus de création de partenariats en vue de la prestation des services. Nous avons constaté que DRHC avait entrepris des négociations avec des partenaires possibles avant même d'avoir établi les dispositions qui auraient assuré la prestation de ses services dans les deux langues officielles.

La présente étude sur les transformations des institutions soulève d'importantes questions sur le rôle que doivent jouer les organismes centraux au moment où les ministères tentent de s'adapter à des ressources réduites et à la latitude toute nouvelle dont ils ont hérité pour gérer leurs programmes et services. Ces questions nous amènent à examiner de plus près, dans la prochaine section, le rôle des organismes centraux dans la gestion du programme des langues officielles.

#### **4. Les activités clés du programme des langues officielles**

##### **a) La surveillance de la mise en œuvre du programme des langues officielles**

Comme nous l'avons mentionné, la Partie VIII de la *Loi sur les langues officielles* autorise le Conseil du Trésor à surveiller et à vérifier l'observation, par les institutions fédérales, des principes, instructions et règlements que ses dirigeants ou le gouverneur en conseil ont établis dans le domaine des langues officielles. Avant FP 2000, cette tâche était accomplie par un service de vérification de conformité du SCT. Cela a changé en 1991, avec le mouvement d'accroissement de l'autonomie, de la responsabilisation et de la flexibilité des ministères. Le SCT a supprimé son unité de vérification pour les langues officielles et a chargé les unités de vérification interne des divers ministères et son propre groupe de vérification générale d'exercer la surveillance et la vérification nécessaires.

Après avoir examiné ces changements, en 1993, le Commissaire a constaté que le système de vérification interne de chaque ministère n'était pas toujours efficace et que le Conseil du Trésor laissait généralement les ministères et les organismes évaluer eux-mêmes la mesure dans laquelle ils respectaient la *Loi*<sup>34</sup>. Le Commissaire a également exprimé des inquiétudes quant au fait que la responsabilité première du programme des langues officielles, au sein de chaque ministère ou organisme, est passée de la direction des langues officielles aux gestionnaires.

Dans sa réponse au Commissaire, le SCT a soutenu que la fonction de vérification pour les langues officielles était renforcée plutôt qu'affaiblie par cette décentralisation de responsabilité. Le Secrétariat a fait remarquer que les questions de langues officielles étaient maintenant comprises dans le plan de vérification interne du gouvernement. Le SCT a ajouté qu'il avait redéfini le cadre de responsabilisation pour les langues officielles de manière à mettre l'accent sur l'obtention de résultats et qu'il conservait un rôle de surveillance grâce à des protocoles d'entente en matière de langues officielles signés avec les divers ministères.

Lors de leur introduction en 1991, le Conseil du Trésor décrivait ces protocoles d'entente comme « l'instrument clé qui permet d'établir le régime d'imputabilité des ministères et des organismes envers le Conseil du Trésor »<sup>35</sup>. Selon le SCT, ces protocoles indiquent dans quelle mesure les ministères ont l'intention de remplir leurs obligations linguistiques, et fournissent des moyens, acceptables par les deux parties, de mesurer les résultats obtenus à cet égard<sup>36</sup>. À notre avis, le système de protocoles d'entente présente des lacunes sur le plan de la responsabilisation, puisqu'il repose dans une large mesure sur l'auto-évaluation de chaque ministère et qu'il permet des exemptions lorsque l'organisme et le SCT décident qu'un protocole d'entente n'est plus nécessaire. Dans un tel cas, on s'attend à ce que le sous-chef rende compte de tout problème linguistique dans son rapport annuel de gestion. Il semblerait difficile, dans les circonstances, de garantir l'entière objectivité quant à l'évaluation du rendement en matière de langues officielles.

Le système de protocoles d'entente a été pratiquement abandonné en février 1997, mois où ces rapports annuels de gestion ont commencé à remplacer graduellement les protocoles. L'exception est donc devenue la règle, bien que le Secrétariat se réserve le droit d'obliger une institution à signer un protocole d'entente « lorsque la situation particulière

d'une institution le demande »<sup>37</sup>. Selon le SCT, ce nouveau régime simplifié de reddition des comptes « favorise la confiance et limite l'intervention du SCT aux cas problématiques »<sup>38</sup>. À nos yeux, le changement réduit la capacité du SCT de surveiller la situation linguistique dans chaque ministère.

Le Secrétariat utilise les données fournies dans les rapports annuels de gestion pour rédiger le rapport annuel sur les langues officielles que le Président remet au Parlement. Lorsque ce rapport est déposé, les ministres du Conseil du Trésor reçoivent un résumé des rapports de gestion, mais ils n'ont pas à les approuver. Cela constitue un changement important par rapport à l'ancien système, selon lequel les ministres devaient approuver chaque protocole d'entente.

En 1996, la composante langues officielles du SCT a subi d'autres changements structurels. La Direction des langues officielles et de l'équité en emploi est devenue une division de la Direction des ressources humaines du Secrétariat. Il y a eu des changements additionnels en 1997, année où deux divisions distinctes pour les programmes des langues officielles et de l'équité en emploi ont été créées. Le SCT a expliqué cette restructuration par le fait que les langues officielles ont une importante dimension « ressources humaines »<sup>39</sup>. À noter qu'entre 1990 et 1997, en plus du changement du niveau de direction à celui de division, le nombre d'employés chargés des questions de langues officielles a diminué de près de la moitié et le budget a été réduit de plus de 40 p. 100.

(Au moment de cette réorganisation, le Commissaire était d'avis qu'une prise de position de sa part concernant la régie interne du Conseil du Trésor serait mal à propos, et que les résultats seuls comptaient. Le présent rapport prend en considération les résultats observés.)

Durant les années 1990, la fonction d'organisme central remplie par le SCT dans le domaine des langues officielles est passée d'un rôle de vérification, d'évaluation et de surveillance à un rôle d'appui, de consultation et de collaboration. Cette évolution suit la tendance générale, au gouvernement, vers un assouplissement des contrôles. Lors d'entrevues réalisées pour les besoins de la présente étude, des fonctionnaires du SCT ont déclaré qu'ils estiment que, grâce à sa gestion horizontale des problèmes et à de meilleures relations de travail avec des fonctionnaires de tous niveaux des ministères et d'autres organismes centraux, le Secrétariat est tenu au courant des problèmes de langues officielles à mesure qu'ils surgissent et qu'il demeure capable de s'y attaquer. Nous prenons note également qu'en 1996, le SCT a publié un guide de vérification pour les langues officielles à l'usage des vérificateurs internes, afin d'aider ceux-ci à mieux comprendre le programme des langues officielles qu'ils sont censés surveiller dans leur ministère. De plus, le SCT continue d'entreprendre des études et des vérifications à l'échelle gouvernementale sur le rendement des ministères et organismes fédéraux dans des domaines tels que la langue de communication avec le public et la langue de travail, bien que nous notions des retards dans la publication du résultat de ces études.

Sans mettre en doute la valeur intrinsèque de la collaboration et de la consultation, ni l'utilité des études et des vérifications que le SCT continue d'effectuer, le Commissaire se sent obligé, à la lumière des conclusions de la présente étude, de s'interroger sur leur efficacité. On a si peu tenu compte des considérations liées aux langues officielles, lorsqu'on a procédé à diverses transformations institutionnelles au sein de l'administration fédérale, que cela exige un réexamen de la manière dont le SCT assume ses responsabilités à ce chapitre.

## **b) La coordination des activités selon la Partie VII de la Loi**

Les enquêtes sur des plaintes ont mis en relief les responsabilités du ministère du Patrimoine canadien à l'égard de l'engagement pris par le gouvernement de favoriser l'épanouissement des communautés de langue officielle en situation minoritaire et d'en appuyer le développement, comme le prescrit la Partie VII de la *Loi*. Pour le Ministère, son rôle de coordonnateur de la mise en œuvre de la Partie VII consiste à assurer la consultation, la coordination et la facilitation. Dans leur réponse conjointe à un rapport d'enquête, le ministère du Patrimoine canadien et le SCT ont expliqué que

(l) Le but des articles 41 et 42 de la *Loi* est de susciter une plus grande participation de toutes les institutions fédérales à l'épanouissement des communautés minoritaires de langue officielle. Il s'agit d'amener les ministères fédéraux à prendre l'initiative relativement à l'épanouissement des communautés linguistiques minoritaires. Chaque ministre doit répondre de ce que fait son ministère en réponse aux exigences de l'article 41 de la *Loi*.

Le Commissaire préférerait une interprétation plus large du rôle de coordination joué par le ministère du Patrimoine canadien à l'égard de l'engagement du gouvernement énoncé dans la Partie VII. Il soutient que cette responsabilité



requiert une intervention active auprès des autres institutions fédérales afin qu'elles observent la Partie VII. Bien que le Ministère n'accepte pas l'interprétation du Commissaire, il a indiqué, lors d'une enquête récente, que son rôle de coordination est en train d'évoluer et qu'il envisage actuellement des moyens d'adopter des approches plus proactives.

Le Commissaire a été encouragé par la signature, en 1997, d'un protocole d'entente entre le ministère du Patrimoine canadien et le Conseil du Trésor. Comme nous l'avons indiqué, cette entente donne au SCT un rôle formel dans la mise en œuvre de la Partie VII. Par suite de cette entente, lorsque les ministères et organismes présentent leurs plans d'activités au SCT avant de recevoir leur enveloppe budgétaire annuelle, on leur rappelle qu'ils doivent indiquer les activités projetées pour remplir leurs obligations en vertu de la Partie VII. On espère que ce changement donnera un résultat valable.

Les institutions fédérales clés ont cité le protocole d'entente comme une preuve de l'engagement du gouvernement fédéral envers les langues officielles au cours des ans. D'autres preuves sont l'élaboration en 1994 d'un cadre de travail pour la mise en œuvre de l'article 41 de la *Loi*.

### **c) Le réseau des langues officielles**

En 1996, le SCT a commandé une étude sur l'administration des programmes de langues officielles et d'équité en emploi dans 21 organismes et ministères fédéraux<sup>40</sup>. Dans le cadre de cette enquête, on a examiné les ressources existantes et les structures organisationnelles en place pour permettre aux ministères de s'acquitter des fonctions que leur attribue la *Loi sur les langues officielles*. On a pu ainsi confirmer que, par suite de l'Examen des programmes, de la restructuration et de la diminution des effectifs, les activités en matière de langues officielles étaient de plus en plus déléguées aux gestionnaires et intégrées à d'autres fonctions de gestion, et que le programme de langues officielles avait été incorporé aux dossiers des « ressources humaines » des ministères. En outre, on a découvert que ces mêmes facteurs ont entraîné une réduction de plus de 25 p. 100, en une seule année (1995-1996), du nombre d'employés affectés à l'administration du programme de langues officielles dans les institutions en question et qu'une compression additionnelle de cet effectif était prévue en 1996-1997<sup>41</sup>.

Les administrateurs du programme des langues officielles des ministères ont fait remarquer que son intégration à la composante « ressources humaines » a créé des problèmes de perception chez les employés et plus particulièrement parmi les personnes qui ont des responsabilités en matière de langues officielles. Ces groupes perçoivent de plus en plus ces responsabilités comme simplement une « autre » activité relative aux ressources humaines, bref, une activité qui se trouve « sur le même pied » que la dotation, la classification et les relations de travail. De plus, ils ne considèrent plus les langues officielles comme une priorité gouvernementale<sup>42</sup>. Dans le rapport d'étude, on reconnaît la nécessité de régler ces problèmes de perception et l'on recommande, entre autres choses, que le SCT se revitalise en jouant un rôle d'orientation plus visible et en confirmant le statut fondamental du programme des langues officielles dans les ministères.

Le comité consultatif des langues officielles des ministères et organismes fédéraux, composé de personnes chargées des questions de langues officielles dans les ministères et organismes centraux, a inclus récemment parmi ses priorités pour la prochaine année plusieurs des initiatives proposées dans le rapport. Le Commissaire espère que le Comité et le SCT réussiront à dissiper l'impression que l'importance du programme des langues officielles a diminué. À notre avis, ils devraient se mettre à l'œuvre immédiatement en augmentant la visibilité du programme et en indiquant clairement la place que celui-ci occupe parmi les priorités et les engagements du gouvernement.

### **d) L'élaboration des paramètres juridiques**

Dans son plan d'action 1997-1998 sur la mise en œuvre de l'article 41 de la *Loi*, le ministère de la Justice a annoncé son intention d'« établir les paramètres juridiques en matière de langues officielles lors d'une dévolution, un transfert, un contrat de service, une subvention ou une commercialisation relatifs à des services fédéraux »<sup>43</sup>. Cette mesure est conforme aux recommandations formulées par le Commissaire dans son rapport de 1996 sur l'application par le gouvernement de la Partie VII de la *Loi*<sup>44</sup>.

Nous croyons savoir que ces paramètres seront inspirés d'avis juridiques. Formulés au fil des ans par le réseau de services juridiques fournis par le ministère de la Justice aux ministères et organismes, ces avis portent sur des questions de langues officielles telles que l'applicabilité de l'article 25 de la *Loi*. Les paramètres, fondés sur l'expérience, serviront donc de lignes directrices pour de futurs avis juridiques dans ce domaine. Ils aideront sans doute à garantir

que l'interprétation des obligations linguistiques du gouvernement demeure uniforme tout au long du processus de transformation des institutions fédérales. Les problèmes posés par certaines dispositions linguistiques prévues dans des ententes fédérales-provinciales font ressortir l'importance et l'urgence de l'initiative du ministère de la Justice.

Cet examen des activités clés du programme des langues officielles montre que le gouvernement tire peut-être des leçons des expériences des dernières années. La participation, bien que limitée, du SCT à l'application de la Partie VII et, en particulier, l'élaboration de paramètres juridiques sont la preuve que les organismes centraux reconnaissent l'existence de problèmes et sont prêts à jouer un rôle plus important dans la protection du programme des langues officielles dans le cadre du renouvellement gouvernemental. Ces faits récents visent à corriger des faiblesses particulières. On pourra mieux évaluer la détermination du gouvernement à redonner de l'élan au programme des langues officielles en observant de quelle façon il s'attaquera aux problèmes généraux de perception mis au jour dans le rapport de Sussex Circle.

## **5. L'état du bilinguisme institutionnel**

Pendant toute cette période de transformation de l'administration fédérale, le principe du bilinguisme institutionnel, selon lequel les institutions gouvernementales doivent avoir une capacité linguistique suffisante et tout ce que cela nécessite pour respecter les droits linguistiques des Canadiens et Canadiennes d'expression française et anglaise, est demeuré le même. Il faut donc toujours satisfaire aux exigences inhérentes aux concepts de langue de communication avec le public et de langue de travail, qui font partie de la *Loi* depuis son adoption. Cependant, les divers programmes qui permettent aux ministères et organismes fédéraux d'appliquer le principe du bilinguisme institutionnel ont subi, eux aussi, les pressions pour des changements dont nous avons été témoins dans le cadre de FP 2000, de l'Examen des programmes et du renouvellement gouvernemental en général. Nous examinons ci-dessous la façon dont les principaux volets du programme des langues officielles ont évolué durant cette période.

### **a) La formation en langue seconde et l'évaluation**

Selon son mandat, la CFP doit répondre aux besoins de formation en langue seconde de la fonction publique fédérale. Actuellement, la CFP assume cette responsabilité par l'entremise de Formation linguistique Canada (FLC) et au moyen d'accords contractuels conclus avec des fournisseurs du secteur privé. Les institutions fédérales sont libres de choisir FLC ou le secteur privé pour répondre à leurs besoins en formation linguistique<sup>45</sup>.

Ainsi que l'a signalé le Commissaire dans ses derniers rapports annuels, depuis 1993 la demande de formation en langue seconde a diminué régulièrement et de manière considérable (30 p. 100 en tout)<sup>46</sup>. La CFP attribue cette baisse à l'existence d'un plus grand bassin d'employés bilingues disponibles, ce qui entraîne une diminution du nombre d'employés ayant besoin de formation linguistique, ainsi qu'à une tendance vers un recours accru à la dotation impérative des postes bilingues et, enfin, à une réduction globale du nombre de mesures de dotation dans la fonction publique<sup>47</sup>. Cette diminution de la demande s'est accompagnée d'une réduction du nombre d'enseignants de langue seconde. Comme le Commissaire l'a indiqué dans son *Rapport annuel 1996*, la CFP a affirmé que les compression subies par FLC n'auraient aucune incidence sur l'aptitude de la Commission à répondre efficacement aux besoins en formation linguistique des ministères. Néanmoins, le Commissaire a signalé à la CFP la nécessité de suivre la situation de près<sup>48</sup>.

L'évaluation des connaissances en langue seconde va de pair avec la formation dans ce domaine. En 1993, on a apporté des changements au calendrier des tests de langue seconde. La période de validité du résultat de ces tests est passée de trois à cinq ans et la façon de procéder pour être exempté de toute future évaluation de l'aptitude à écrire en langue seconde a été modifiée. De plus, en 1993, la période de validité du résultat d'une évaluation des connaissances en langue seconde est devenue indéfinie, pourvu que l'employé évalué conserve le même poste, que les exigences de ce poste ne changent pas et que l'employé ait obtenu une note égale ou supérieure au résultat requis au moment de sa nomination au poste en question. Une entente selon laquelle les sous-chefs sont censés veiller à ce que les titulaires satisfassent aux exigences linguistiques de leur poste a remplacé l'ancien système de surveillance centrale. Le Commissaire avait déjà fait une mise en garde contre un relâchement des contrôles dans ce domaine, en particulier pour les postes dont les titulaires ne font qu'une utilisation modérée de leur langue seconde<sup>49</sup>. Le taux relativement élevé d'échecs chez les employés dont on a évalué la compétence en langue seconde sur le plan de l'interaction orale (30 p. 100 en 1996) renforce la nécessité de revoir l'entente actuelle<sup>50</sup>.

b) Les postes bilingues et la participation des Canadiens et des Canadiennes d'expression française et d'expression anglaise

Depuis 1992, il y a eu une réduction importante du nombre total de postes dans la fonction publique (ce nombre est passé de 216 688 à 191 343). Durant cette même période, la proportion de postes désignés bilingues a été relativement stable, subissant une augmentation de 1,5 p. 100 (de 29,5 p. 100 à 31 p. 100). Cependant, puisque aucune évaluation systématique n'a été effectuée, il est difficile d'établir si les postes bilingues ont été assez bien répartis et s'il y en a suffisamment pour garantir une capacité bilingue satisfaisante dans une fonction publique réduite.

Le Commissaire avait déjà constaté une tendance vers un recours accru à la dotation impérative dans la fonction publique fédérale, c'est-à-dire à la dotation de postes désignés bilingues par des candidats qui doivent satisfaire aux exigences linguistiques des postes avant leur nomination. Par exemple, en 1982, on a pris des mesures de dotation impérative pour 50,6 p. 100 des nominations à des postes bilingues. Dès 1995-1996, ce taux était passé à 88,8 p. 100<sup>51</sup>. Chose intéressante, le nombre de candidats qui satisfont aux exigences linguistiques des postes à dotation non impérative est aussi en train d'augmenter.

Selon les données les plus récentes, les pourcentages globaux d'employés d'expression française et d'expression anglaise ont diminué légèrement par rapport aux taux de 1996 parce que le pourcentage d'employés dont la langue maternelle est inconnue a augmenté. En 1997, le taux de participation des employés d'expression française est passé de 27,2 p. 100 à 26,6 p. 100, tandis que celui des employés d'expression anglaise est passé de 71,9 p. 100 à 70,1 p. 100<sup>52</sup>. Cependant, de façon générale, à part quelques légères fluctuations, les taux de participation sont demeurés relativement stables au cours des dix dernières années et cela, malgré les bouleversements subis par les structures organisationnelles.

### **c) Les bureaux désignés bilingues**

Pour la période allant de 1994 à 1997, les compressions gouvernementales se sont soldées par une diminution de 9 p. 100 du nombre de points de service fédéraux au pays, qu'il s'agisse de bureaux, de guichets, de comptoirs de service, etc. Ce qui inquiète le Commissaire et les communautés de langue officielle en situation minoritaire, c'est le fait qu'un pourcentage beaucoup plus élevé 27 p. 100 de points de service éliminés avaient été désignés bilingues. Le Commissaire a demandé au SCT d'examiner la situation avec soin. ( Il est possible que les méthodes de calcul aient changé. Aussi, en toute justice, il faut souligner qu'il n'y a pas eu d'augmentation significative des plaintes à ce sujet. La publication par le SCT des listes de bureaux désignés bilingues a sûrement aidé à cet égard. )

### **d) Les exigences linguistiques pour la haute direction**

En 1988, la politique du SCT en matière de langues officielles pour le Groupe de la direction (EX) a été modifiée. Tous les membres du groupe EX occupant des postes bilingues dans les régions désignées bilingues aux fins de la langue de travail devaient atteindre les niveaux « CBC » (« C » pour la compréhension de l'écrit, « B » pour l'expression écrite et « C » pour l'interaction orale) avant le 31 mars 1998. Cet objectif a été fixé afin d'assurer que les membres du groupe EX, y compris le niveau de sous-ministre adjoint dans les régions désignées bilingues, remplissent leur obligation de respecter les droits des employés relativement à la langue de travail. Cependant, à un an de la date limite, il y avait encore beaucoup à faire, puisque seulement quelque 60 p. 100 des membres du groupe EX atteignent les niveaux établis<sup>53</sup>.

Le SCT doit maintenant élaborer une nouvelle politique ou modifier la politique existante. Au moment où il examine ses options, il doit reconnaître que l'insuccès relatif de la politique actuelle, au bout de dix années d'efforts, démontre encore une fois que la délégation de responsabilités aux ministères a diminué l'efficacité du programme des langues officielles. Il faut donc absolument que toute nouvelle mesure comprenne des mécanismes efficaces de surveillance et de responsabilisation.

### **e) La traduction**

En 1995, le Bureau de la traduction, bien que faisant encore partie de Travaux publics et Services gouvernementaux Canada, est devenu un OSS. Le Bureau a alors dû commencer à rivaliser avec le secteur privé pour les contrats fédéraux de traduction et d'interprétation.

Selon sa nouvelle structure organisationnelle, le Bureau continue de contrôler la qualité de ses produits internes et des traductions que lui fournissent des pigistes. Cependant, il n'est pas autorisé à évaluer les traductions produites par les entrepreneurs du secteur privé avec lesquels les institutions fédérales passent des contrats. Dans ses rapports

annuels, le Commissaire a déjà exprimé son inquiétude à l'égard du risque que cela n'entraîne un manque d'uniformité dans la qualité de ces traductions. Il a aussi demandé au SCT d'évaluer l'incidence et l'efficacité du Bureau à titre d'OSS. Cependant, on a accordé au Bureau une période de transition qui durera jusqu'à l'exercice financier 2000-2001. Nous savons qu'au cours de cette période, aucune évaluation ne sera effectuée. Le SCT a indiqué qu'il suit la situation de près grâce à des réunions périodiques avec le Bureau de la traduction et que les réactions concernant les activités du Bureau ont été favorables en général. Le Commissaire est néanmoins préoccupé par le fait qu'il n'y aura aucun mécanisme officiel d'évaluation durant plusieurs années.

Somme toute, le bilinguisme institutionnel semble survivre au renouvellement gouvernemental, mais il n'a pas de base solide dans plusieurs domaines. La réduction du contrôle des compétences des fonctionnaires en matière de langue seconde témoigne d'une diminution des efforts, en dépit des dangers manifestes auxquels cela expose la capacité bilingue de la fonction publique fédérale. Parce que le gouvernement n'a pas réussi à obtenir une catégorie EX réellement bilingue (là où cette capacité est requise) au bout de dix ans d'efforts, les cadres supérieurs auront encore peine à respecter le droit des fonctionnaires de travailler dans la langue officielle de leur choix. Toutes nos constatations montrent que le gouvernement a tendance à accorder moins d'importance à ses responsabilités en matière de langues officielles.



## V. CONCLUSION

La présente étude spéciale des transformations au sein de l'administration fédérale et de leurs effets sur le programme des langues officielles a été entreprise après que plusieurs enquêtes sur des plaintes eurent révélé une observation insuffisante des droits et des obligations linguistiques lors de modifications structurelles d'institutions fédérales, de dévolutions et d'autres transferts de responsabilités. Elle a confirmé que la ressemblance des résultats de ces enquêtes n'était pas pure coïncidence. La dévolution, le partenariat, la commercialisation et la restructuration de services et de programmes fédéraux, en plus des modifications apportées aux rapports entre les organismes centraux et les ministères, ont affaibli graduellement les droits linguistiques et les pouvoirs du gouvernement fédéral dans le domaine des langues officielles.

### Examen des preuves

L'affaiblissement des droits linguistiques est démontré plus haut. Nous examinons et regroupons ci-après les preuves recueillies pour voir les diverses façons dont les changements des dernières années ont contribué à diminuer l'importance accordée aux langues officielles au Canada. Nous voyons d'abord comment des ministères et organismes se sont transformés sans accorder toute l'attention voulue à la *Loi sur les langues officielles*. Nous énumérons ensuite les faits indiquant que les organismes centraux n'ont pas assuré le leadership nécessaire en veillant à ce que les institutions fédérales continuent de s'acquitter de leurs obligations linguistiques dans le contexte de l'Examen des programmes et des changements ultérieurs. Le troisième ensemble de preuves confirme la réduction des ressources affectées au programme des langues officielles du gouvernement et le désengagement à l'égard de ce programme.

#### *Considération insuffisante des droits linguistiques dans la transformation d'institutions*

- En 1995, Développement des ressources humaines Canada a négocié la création d'un nouveau réseau de prestation de services avec d'éventuels partenaires avant de prendre des dispositions pour s'assurer que les services continueraient d'être fournis dans les deux langues officielles.
- Plus récemment, à Développement des ressources humaines Canada, le processus de négociation d'ententes fédérales-provinciales sur le développement du marché du travail n'a pas assuré, dans la plupart des cas, une protection pleine et satisfaisante des droits linguistiques.
- Lors du transfert de services médicaux au gouvernement du Yukon en 1993 et en 1997, Santé Canada n'a pas prévu, dans les ententes conclues, de dispositions pour assurer le respect des obligations fédérales en matière de langues officielles.
- Au ministère de la Justice, le projet de dévolution de fonctions administratives au gouvernement ontarien (et ensuite aux municipalités ontariennes) en vertu de la *Loi sur les contraventions* fédérale a abouti à une situation qui risque de causer une érosion des droits et des obligations linguistiques.
- En décidant en 1995 de retirer le statut d'administration régionale à ses services de Moncton, Pêches et Océans Canada n'a pas tenu pleinement compte de l'engagement du gouvernement qui figure dans la Partie VII et la

*Loi.*

- La Société canadienne d'hypothèques et de logement, quoique pleinement engagée en ce qui concerne les langues officielles, notamment au niveau de la haute direction, a choisi un modèle qui laisse à désirer (l'Entente Canada-Alberta sur le développement du marché du travail) en ce qui a trait aux garanties linguistiques des ententes fédérales-provinciales dans le domaine du logement social.
- La Charte et les Principes directeurs de la Commission canadienne du tourisme ne mentionnent ni la *Loi* ni les droits linguistiques.
- Depuis que Petro-Canada a été privatisée en 1991, ses clients de langue officielle minoritaire ne peuvent exercer de recours devant un tiers si la Société ne se conforme pas à la disposition linguistique de la loi de privatisation.
- En élaborant sa nouvelle stratégie de programmation, la Société Radio-Canada n'a pas accordé initialement assez d'importance à l'engagement du gouvernement à favoriser l'épanouissement des communautés de langue minoritaire et à appuyer leur développement.

*Défaut de la part des organismes centraux d'assurer le respect des obligations linguistiques pendant l'Examen des programmes et les changements ultérieurs*

- Les situations précitées se sont produites malgré la participation du Bureau du Conseil privé et du Secrétariat du Conseil du Trésor, à titre d'organismes centraux, au processus décisionnel de l'Examen des programmes et malgré le Cadre d'examen des différents modes d'exécution des programmes du Secrétariat.
- Patrimoine canadien n'a pas pleinement rempli de façon satisfaisante ses fonctions de coordination pendant l'Examen des programmes, qui a abouti, entre autres, à la nouvelle stratégie de programmation de la Société Radio-Canada.
- Dans les critères qu'il a établis pour l'Examen des programmes, le Bureau du Conseil privé ne mentionnait pas les droits et obligations linguistiques.
- Dans le contexte de La Relève, rien n'est dit sur le rôle des organismes centraux à l'égard de la protection du bilinguisme institutionnel pendant la transformation de la fonction publique.
- La Commission de la capitale nationale a déclaré qu'elle procédait « sans orientation particulière » et qu'elle n'avait pu « s'inspirer d'aucun modèle standard de commercialisation » pour créer des entreprises aux fins de la prise en charge de services par d'anciens fonctionnaires.

*Réduction des ressources affectées au programme des langues officielles et désengagement*

#### **a) Secrétariat du Conseil du Trésor**

- En 1991, le Secrétariat a aboli son service de vérification en matière de langues officielles et s'est tourné vers les services de vérification interne des divers ministères et son propre groupe de vérification générale pour assurer la surveillance nécessaire.
- Le Secrétariat compte beaucoup sur les auto-évaluations des ministères pour surveiller leur rendement linguistique.
- De 1990 à 1997, le nombre de fonctionnaires du Secrétariat du Conseil du Trésor chargés des langues officielles a diminué de près de la moitié.
- De 1994 à 1997, le nombre de bureaux fédéraux désignés pour fournir leurs services dans les deux langues officielles semble avoir diminué de 27 p. 100, alors que celui des bureaux fédéraux a diminué dans l'ensemble de 9 p. 100.
- Le programme décennal visant à rendre bilingue la catégorie de la haute direction de la fonction publique est sur le point de prendre fin, alors que 40 p. 100 du groupe visé ne satisfait pas encore à au moins une exigence établies.
- Les ministres du Conseil du Trésor ne reçoivent maintenant qu'un sommaire des rapports annuels sur les langues officielles, alors qu'ils approuvaient auparavant le protocole d'entente en matière de langues officielles signé par chaque ministère.

#### **b) Patrimoine canadien**

- Pour ce ministère, son rôle de coordonnateur de la mise en œuvre de la Partie VII de la *Loi* consiste à assurer la consultation, la coordination et la facilitation, alors que le Commissaire préfère une interprétation plus large qui englobe une intervention active auprès des autres institutions fédérales afin qu'elles se conduisent conformément à la Partie VII.

### **c) Commission de la fonction publique**

- Les connaissances en langue seconde des employés fédéraux qui occupent des postes bilingues ne sont plus réévaluées après une nomination, à moins d'un changement des circonstances.

### **d) Ministères et organismes**

- En 1995-1996, le nombre d'employés affectés à l'administration des langues officielles dans 21 ministères et organismes examinés dans une étude commandée par le SCT a baissé de 25 p. 100, et on s'attend à ce qu'il ait encore diminué en 1996-1997.
- L'intégration du programme des langues officielles dans les services ministériels des ressources humaines a créé une perception générale que ce programme « n'est qu'une autre » activité de ressources humaines, qui va de pair avec la dotation, la classification et les relations de travail.

Le Commissaire reconnaît d'emblée qu'il y a des exceptions à cette tendance. Tout porte à croire que le Secrétariat national des Centres de services aux entreprises du Canada comprend et remplit ces mêmes obligations à titre de coordonnateur. Parmi les organismes centraux, le ministère de la Justice comblera une lacune importante en établissant les paramètres juridiques applicables aux dévolutions. En théorie, le SCT a agi de façon responsable en englobant les langues officielles dans les critères d'établissement d'autres modes d'exécution des services. Dans la pratique, il s'est toutefois laissé peu de moyens de s'assurer qu'on applique bien ces critères.

Le tableau brossé par la présente étude amène le Commissaire à conclure que le problème repose surtout sur l'absence d'une nette obligation de rendre compte de la gestion du programme des langues officielles et sur le fait que le gouvernement ne tient pas dûment et activement compte de sa responsabilité à l'égard des besoins et intérêts des communautés de langue officielle en situation minoritaire, pendant que les ministères et organismes luttent pour s'adapter à l'évolution de la situation et à la réduction des ressources.

### **Une question de responsabilité**

Qui est en charge du programme des langues officielles ? La réponse n'est pas claire. Les organismes centraux et les ministères acceptent divers degrés de responsabilité, mais il n'y a pas une seule autorité définitive. Personne ne se lève pour dire, à l'instar de feu le président Harry Truman « C'est moi l'ultime responsable ». Le SCT a accordé moins d'importance à la surveillance pour favoriser plutôt la collaboration et la consultation. Patrimoine canadien a adopté une interprétation restreinte de son rôle de coordonnateur de la mise en œuvre de la Partie VII, et la CFP a réduit sa surveillance. Entre-temps, les ministères et organismes gouvernementaux se concentrent sur d'autres priorités.

### **Intérêt public et intérêt privé**

Certains cadres supérieurs interviewés estiment qu'à mesure que l'administration fédérale se transformera, le gros bon sens économique protégera les deux langues officielles du Canada. Cela est peut-être vrai pour certains endroits où une « masse critique » existe, mais là où la population minoritaire est relativement petite, on ne peut simplement supposer que des organisations qui tiennent à réaliser des bénéfices ou à mettre l'accent sur l'efficacité administrative respecteront le critère de demande importante que le règlement d'application de la *Loi* prévoit pour la fourniture de services dans les deux langues officielles là où le nombre le justifie. Nous n'avons guère trouvé de raisons de croire qu'un gouvernement plus entrepreneurial accroîtra la reconnaissance des droits linguistiques dans d'autres domaines, notamment en ce qui concerne l'engagement à l'égard de la Partie VII. Ces observations ne visent pas à dénigrer le secteur privé (ni le secteur public), mais plutôt à nous rappeler que le rôle, les règles et les responsabilités du secteur public sont différents.

L'intérêt public exige que les institutions publiques rendent compte de leurs actes. Lorsqu'ils nuisent à l'intérêt des communautés de langue officielle en situation minoritaire du Canada, ces actes portent atteinte à l'une des valeurs fondamentales de notre pays, la dualité linguistique, qui est inscrite dans notre histoire, dans la Constitution et dans la *Loi sur les langues officielles*. C'est le gouvernement fédéral qui a la responsabilité première de protéger les valeurs nationales. L'absence de toute reconnaissance spécifique des minorités de langue officielle dans la *Déclaration de Calgary sur l'unité nationale*, signée par neuf premiers ministres provinciaux, démontre le besoin de s'assurer que, lors des discussions fédérales-provinciales, on tient dûment compte de la dualité linguistique.

En poursuivant son renouvellement, le gouvernement fédéral a la responsabilité de gérer le changement dans le respect des valeurs fondamentales de la société canadienne. Le régime linguistique actuel n'est pas complètement



doté des mécanismes nécessaires pour protéger les droits et satisfaire les besoins des Canadiens d'expression française et d'expression anglaise. Dans l'administration fédérale, les rôles et les responsabilités en matière de langues officielles sont moins clairs qu'ils étaient dans le passé, et les freins et contrepoids normaux que représentent la surveillance, la vérification et l'évaluation, ont été affaiblis. Faute de bons mécanismes d'évaluation, la dévolution des pouvoirs, des responsabilités et de l'obligation de rendre des comptes en matière de langues officielles est allée trop loin. Le message que l'on transmet, c'est que le respect des droits linguistiques ne constituent qu'un volet de la gestion des ressources humaines, plutôt qu'une valeur nationale qui transcende les changements organisationnels et les tendances de la gestion.

À titre d'ombudsman des langues, le Commissaire ne peut compenser un régime linguistique insatisfaisant; il ne peut que sonner l'alarme. Le gouvernement a le devoir de prendre la situation en main avant que des dommages irréparables ne soient causés aux communautés de langue officielle en situation minoritaire du Canada.

Le respect des droits linguistiques est devenu une tâche administrative plutôt qu'une valeur nationale. Alors que le gouvernement se transforme, les communautés de langue officielle en situation minoritaire ont l'impression qu'on ne les écoute pas. Elles méritent d'être écoutées et le Commissaire recommande qu'elles le soient.

### **Recommandation**

Il est temps de renverser la vapeur.

Le Commissaire est d'avis que des changements fondamentaux à la gestion des langues officielles s'imposent de façon urgente pour que les droits linguistiques des Canadiens d'expression française et d'expression anglaise survivent et prospèrent. Il incombe au gouvernement fédéral de mener un examen approfondi de la manière dont il remplit ses obligations légales et constitutionnelles en cette matière. Notre étude spéciale des transformations gouvernementales révèle que trois domaines méritent une attention particulière : (1) les rôles et responsabilités des organismes centraux par rapport aux autres institutions fédérales; (2) les mécanismes de planification et de mise en œuvre des changements structurels dans l'administration fédérale; et (3) le rapport entre le gouvernement fédéral et les autres ordres de gouvernement dans le contexte des dévolutions, des retraits et des transferts de responsabilités.

Le Commissaire recommande donc que le gouvernement, en consultation avec le Bureau du Conseil privé, à titre de diffuseur des orientations stratégiques du gouvernement, le Secrétariat du Conseil du Trésor, à titre de directeur général du programme des langues officielles, la Commission de la fonction publique, en raison de ses attributions en matière de ressources humaines, et le ministère du Patrimoine canadien, en raison des fonctions qui lui sont dévolues aux termes de la Partie VII de la *Loi sur les langues officielles* :

**établit, dans les quatre-vingt-dix jours suivant la réception du présent rapport, un groupe de travail sur les langues officielles chargé d'élaborer les stratégies, les politiques et les critères nécessaires pour que tous les ministères, organismes et sociétés d'État reconnaissent et appliquent intégralement la *Loi sur les langues officielles* notamment mais pas exclusivement la Partie VII et le *Règlement sur les langues officielles* dans la nouvelle administration fédérale en évolution;**

**assure, aux communautés de langue officielle en situation minoritaire partout au pays, l'occasion adéquate de faire valoir leur point de vue;**

**demande que le groupe de travail soumette son plan d'action au plus tard huit mois après sa création.**

En vue d'aider le groupe de travail dans ses démarches, le Commissaire étend les principes directeurs qu'il a établis pour les ententes fédérales-provinciales sur le développement du marché du travail pour que ces principes s'appliquent à toutes les transformations d'institutions et aux rapports entre les organismes centraux et les autres institutions fédérales. Les principes élargis sont ainsi conçus :

### **Principes directeurs pour la protection des langues officielles dans les transformations du gouvernement**

Au fur et à mesure de l'évolution de l'administration fédérale, le gouvernement a le devoir :

1. de préserver les droits acquis en garantissant de façon claire au public concerné le droit aux services conformément aux prescriptions de la *Loi* et du *Règlement sur les langues officielles*;

2. de définir un mécanisme qui donne au public concerné la possibilité de recours adéquat et connu en cas d'insatisfaction et, le cas échéant, de redressement de la situation;
3. d'établir de bons mécanismes de contrôle et de reddition des comptes permettant de s'assurer du respect des droits linguistiques;
4. en cas de transfert ou de retrait de responsabilités mettant en cause un autre ordre de gouvernement, d'obtenir l'engagement de ce dernier à favoriser le développement des communautés minoritaires de langue officielle, à consulter ces communautés quant à leurs besoins et intérêts, et à prévoir des mesures concrètes à cet égard;
5. de tenir compte des droits linguistiques des fonctionnaires dans le choix donné aux employés actuels de passer au service d'un autre ordre de gouvernement ou du secteur privé ou de garder leur emploi au sein du gouvernement fédéral.

Le Commissaire incite le gouvernement fédéral à adopter ces principes directeurs comme politique officielle pour des transformations futures.

Il est urgent de renverser la vapeur.

---



## ANNEXES

### ANNEXE A GLOSSAIRE

Pour les fins de cette étude, nous avons adopté les termes et définitions qui suivent.

#### TERMES GÉNÉRAUX

**Commercialisation** : l'adoption d'une approche plus semblable à celle qu'applique l'entreprise privée dans la prestation de certains services publics. L'objectif consiste à améliorer le service et à réduire les coûts, tout en continuant de protéger l'intérêt public. La commercialisation comporte un certain nombre d'options pour la propriété et l'exploitation des éléments d'actif, (par exemple, les sociétés d'État, entreprises mixtes, transferts à d'autres administrations ou privatisation pure et simple). Elle peut également se traduire par un taux plus élevé de recouvrement des coûts auprès des usagers. En contrepartie, la prestation des services devrait être mieux adaptée aux besoins de la clientèle. Dans tous les cas, les consultations constituent un élément clé dans la détermination de l'option à choisir dans chaque cas particulier. (Ministère des Finances, *Un nouveau cadre de la politique économique*, octobre 1994, p. 66.)

**Diversification des modes d'exécution (DME)** : la sélection du meilleur moyen d'offrir un programme ou un service, tout en réalisant les objectifs du gouvernement. Les modes possibles incluent de nouveaux modèles organisationnels, la prise en charge des services par les fonctionnaires, des ententes contractuelles, des partenariats, la dévolution ou encore la privatisation. Cette méthode vise à créer un contexte d'exécution et de prestation davantage axé sur les besoins des clients, plus abordable et novateur. Entre autres exemples d'application de cette méthode, on trouve les sociétés d'État, les services gouvernementaux commercialisés et privatisés et d'autres modalités de collaboration avec le secteur privé. (Président du Conseil du Trésor, *Rapport annuel au Parlement*, 1996, p. 109 et 110.)

**Examen des programmes** : évaluation pangouvernementale de tous les programmes fédéraux ainsi que des politiques et des activités instaurés en 1994 afin d'améliorer l'efficacité et l'efficience des services offerts aux Canadiens tout en atteignant les importantes cibles budgétaires. (Président du Conseil du Trésor, *Rapport annuel au Parlement*, 1996, p. 110.)

**Partenariat/Partnering** : une entente selon laquelle deux parties ou plus conviennent de collaborer dans leur intérêt mutuel et concluent un accord ou un contrat précis qui renferme les objectifs et les conditions de prestation de services ou d'exécution d'autres activités. Il ne s'agit pas nécessairement d'un partenariat au sens légal du terme selon lequel chaque partie est responsable des actes de l'autre, quoique les ententes de partenariat peuvent avoir ou non un caractère officiel. (Président du Conseil du Trésor, *Rapport annuel au Parlement*, 1996, p. 111.)

**Partenariat/Partnership** : le partenariat juridique renvoie à une relation entre des personnes juridiques distinctes, dans laquelle les partenaires sont solidairement responsables des actes de chacun. Vu que le gouvernement fédéral hésite à conclure des partenariats juridiques, il prend soin d'utiliser l'expression « accord de collaboration ».

(Secrétariat du Conseil du Trésor, *Faire plus avec l'argent des contribuables* ou *Le gouvernement fédéral en tant que « partenaire »* : Les six étapes d'une collaboration réussie, octobre 1995, p. 3.)

## TRANSFORMATIONS

**Les transformations à l'étude se divisent en deux catégories.**

### a) Transformation à l'intérieur du gouvernement

**Décentralisation** : processus par lequel l'autorité centrale délègue ses pouvoirs de prise de décision aux niveaux inférieurs de la hiérarchie d'une organisation afin de promouvoir l'indépendance, la responsabilité, et une prise de décision plus rapide en ce qui concerne l'adaptation de politiques et de programmes propres aux besoins de ces niveaux.

**Délégation** : le fait pour une autorité de transmettre une partie ou la totalité de ses pouvoirs administratifs à une autre instance. (TERMIUM)

**Organismes de service spéciaux (OSS)** : Les organismes de service spéciaux chargés de la prestation de services reçoivent une plus grande marge de manœuvre en contrepartie de l'atteinte de niveaux de rendement et de résultats convenus à l'avance. Les OSS continuent de faire partie du ministère auquel ils appartiennent. Les OSS continuent de rendre compte des résultats à leur ministère d'attache. Toutefois, les OSS fonctionnent en vertu d'une entente écrite conclue avec le ministère et adaptée à leurs besoins. Cette entente (qui comprend un « accord cadre » et un plan d'entreprise) porte sur les résultats et les niveaux de service auxquels on s'attend de l'organisme, la dispense des règles administratives dont il bénéficiera et les ressources qui seront mises à sa disposition pour exécuter le travail. (Secrétariat du Conseil du Trésor, *Rapport sur le rattachement des populations*, décembre 1997, p. 103.)

**Réorganisation / restructuration** : action de changer les structures d'une organisation pour les adapter à de nouveaux besoins.

**Sociétés d'État** : Les sociétés d'État sont indépendantes du ministre, leur responsabilité à l'égard du gouvernement est fondée sur une contradiction, à savoir la nécessité de concilier l'indépendance commerciale avec les prérogatives de la propriété et du contrôle.

Le gouvernement fédéral recourt à la société d'État pour permettre à ces entreprises de fonctionner de façon efficace et rentable sans être entravées par les restrictions bureaucratiques d'un ministère. (Les employés ne sont pas des fonctionnaires et les règlements administratifs de la fonction publique ne s'appliquent pas à eux.) De cette manière, une tâche peut être accomplie au nom du gouvernement, mais pas directement par lui. Il y a deux grandes catégories de sociétés d'État : non commerciales (par ex. la Société canadienne d'hypothèques et de logement) et commerciales (par ex. la Société canadienne des postes). (*L'exécution des politiques du gouvernement fédéral : les mécanismes institutionnels*, Étude générale BP-266F, Service de recherche, Bibliothèque du Parlement, p. 10-11.)

Autres termes :

Coupure de postes

Coupure de programmes

Gel de la dotation en personnel

### b) Transformations impliquant d'autres instances

**Dévolution** : Le gouvernement A transfère les programmes et les activités au gouvernement B. Ce dernier exécute le programme à sa façon tout en respectant les normes fixées par le gouvernement A. (*Le chevauchement des programmes fédéraux et provinciaux*, Étude générale BP-321F, Service de recherche, Bibliothèque du Parlement, p. 5.)

**Prise en charge par des fonctionnaires** : Des employés du gouvernement canadien se détachent de la fonction publique après avoir conclu, dans le cadre d'un appel d'offres restreint, un contrat pluriannuel aux termes duquel ils continuent d'offrir les mêmes services au gouvernement. (...) À l'expiration du contrat, le gouvernement le renouvelle dans le cadre d'un appel d'offres ouvert à tous (incluant les anciens employés). (*L'exécution des politiques du gouvernement fédéral : les mécanismes institutionnels*, Étude générale BP-266F, Service de recherche, Bibliothèque du Parlement, p. 9.)

**Privatisation** : action de confier au secteur privé une activité relevant jusqu'alors du secteur public. (*Le Petit Robert*, Dictionnaire de la langue française, 1991).

## **ANNEXE B LES RAPPORTS D'ENQUÊTE PERTINENTS**

1. Rapport d'enquête sur des plaintes concernant les ententes sur le développement du marché du travail (EDMT) et la *Loi sur l'assurance-emploi*. Juillet 1997. Quatorze plaintes.
2. Rapport d'enquête sur des plaintes concernant les réductions budgétaires et les changements à la programmation à la Société Radio-Canada. Juin 1997. Quatre-vingt-trois plaintes.
3. Rapport d'enquête sur des plaintes concernant la responsabilité du gouvernement fédéral dans les réductions budgétaires et dans les changements à la programmation de la Société Radio-Canada. Juin 1997. Neuf plaintes.
4. Rapport d'enquête sur une plainte concernant la réorganisation des bureaux de Développement des ressources humaines Canada dans le sud-ouest de la Nouvelle-Écosse. Janvier 1997. Une plainte.
5. Rapport d'enquête sur des plaintes concernant la réorganisation du ministère des Pêches et des Océans dans les Maritimes. Juillet 1996. Quatre plaintes.

N.B. : Ces rapports d'enquête sont confidentiels, mais le paragraphe 63(1) de la *Loi sur les langues officielles* exige que le Commissaire les transmette au Conseil du Trésor.

## **ANNEXE C LES RESPONSABILITÉS DU GOUVERNEMENT FÉDÉRAL EN MATIÈRE DE LANGUES OFFICIELLES : UN RÉSUMÉ DES OBLIGATIONS LÉGALES ET CONSTITUTIONNELLES**

### **La compétence législative relative à la langue**

Au Canada, la langue est un domaine qui ressort à la fois de la compétence législative fédérale et de celle des provinces et aucune des deux autorités législatives ne peut réclamer le contrôle exclusif. La langue n'est pas un des sujets énumérés aux articles 91 (pouvoirs fédéraux) ou 92 (pouvoirs provinciaux) de la *Loi constitutionnelle* de 1867. Il ne s'agit pas non plus d'un sujet indépendant. La langue doit être associée (pouvoir auxiliaire) aux fins auxquelles elle est utilisée. Par exemple, une loi provinciale réglementant la langue est, constitutionnellement, valide en relation avec les institutions ou activités visées. Ainsi, le Parlement et les assemblées législatives provinciales et territoriales peuvent légiférer relativement à la langue.

### **Les langues officielles : Perspective historique**

La *Loi constitutionnelle* de 1867 ne contenait que des dispositions minimales relatives à la langue. Celles-ci se limitaient principalement à l'article 133 qui instaurait l'adoption des lois fédérales en français et en anglais et un régime de bilinguisme législatif, parlementaire et judiciaire. Cet article imposait des obligations similaires pour les institutions de la province du Québec. L'article 93 de la *Loi constitutionnelle* accordait le droit de fréquenter des écoles confessionnelles qui ne protégeaient pas la langue d'enseignement.

La *Déclaration canadienne des droits* de 1960 représente la première tentative du Parlement d'affirmer que le Canada était constitué sur la base de divers principes fondamentaux. Ces principes comprenaient des libertés et des droits fondamentaux. Même si les droits linguistiques n'étaient pas visés, la *Déclaration* demeure l'ancêtre de la *Charte canadienne des droits et libertés* de 1982. Cette charte a constitutionnalisé les libertés et droits fondamentaux et elle a accordé la protection constitutionnelle aux droits linguistiques dans ses articles 16 à 22. Ces dispositions faisaient du français et de l'anglais les langues officielles du Canada et garantissaient leur usage dans toutes les institutions du Parlement et du gouvernement canadien (article 16). Elles instaurent des droits linguistiques constitutionnels auprès du Parlement et de ses tribunaux (articles 17 à 19). De plus, elles conféraient au public le droit à des services dans la langue officielle de son choix auprès des institutions du gouvernement fédéral (article 20). Un autre article (article 23) accordait aux parents appartenant à la minorité de langue officielle partout au Canada le droit de faire instruire leurs enfants dans le cadre de programmes conçus pour la minorité de langue officielle et financés à même les fonds publics. Enfin, ces dispositions comprenaient le droit d'obtenir des tribunaux une réparation en cas de violation d'une liberté ou d'un droit fondamental, y compris un droit linguistique (article 24).

En 1969, le Parlement a adopté la première *Loi sur les langues officielles*. Cette loi visait l'application de l'article 133 de la *Loi constitutionnelle* de 1867 mais y ajouta des mesures assurant l'octroi au public de services dans les deux langues officielles de la part des institutions fédérales. En 1988, une nouvelle *Loi sur les langues officielles* a été adoptée. Elle améliorait les droits linguistiques prévus à la *Loi* de 1969 et prévoyait de nouveaux droits, tel celui des employés fédéraux de travailler dans la langue officielle de leur choix dans les régions désignées. De plus, le droit à un recours judiciaire s'y ajoutait, libellé en termes similaires à ceux de l'article 24 de la *Charte*.

En conséquence, le gouvernement fédéral a pris diverses mesures de mise en application de ses obligations légales et constitutionnelles relatives aux langues officielles, formant ainsi le programme des langues officielles. Les organismes centraux élaborèrent des politiques et directives afin de guider les diverses institutions fédérales quant à la façon de respecter leurs obligations linguistiques. Plusieurs institutions ont créé et mis en place des mesures et programmes de langues officielles. En 1992, le *Règlement sur les langues officielles -communications avec le public et prestation des services* a été adopté en vertu de la *Loi sur les langues officielles* de 1988 afin de préciser les exigences relatives aux services au public dans les deux langues officielles.

Une dernière question vaut la peine d'être soulignée. L'effet considérable qu'a le pouvoir de dépenser du gouvernement fédéral dans des domaines à l'extérieur de sa compétence exclusive ne doit pas être oublié. Par l'entremise de son pouvoir de dépenser, de son leadership et de ses ententes intergouvernementales, le gouvernement fédéral peut avoir une très grande influence dans ce domaine.

En concluant, il est important de remarquer que, bien que les deux ordres de gouvernement aient un rôle à jouer dans le domaine des langues officielles et des droits linguistiques, la compétence du Commissaire aux langues officielles se limite aux activités des institutions fédérales dans ce domaine.

---

## **ANNEXE D LES INSTITUTIONS FÉDÉRALES COUVERTES LORS DES ENTREVUES**

### **BUREAU DU CONSEIL PRIVÉ**

### **SECRETARIAT DU CONSEIL DU TRÉSOR**

### **COMMISSION DE LA FONCTION PUBLIQUE**

### **MINISTÈRE DE LA JUSTICE**

### **MINISTÈRE DES FINANCES**

### **PATRIMOINE CANADIEN**

- Responsabilités en vertu de la Partie VII
- Parcs Canada

### **REVENU CANADA**

### **CITOYENNETÉ ET IMMIGRATION CANADA**

### **AGRICULTURE ET AGRO-ALIMENTAIRE CANADA**

### **SOCIÉTÉ CANADIENNE D'HYPOTHÈQUES ET DE LOGEMENT**

### **INDUSTRIE CANADA**

- Centres de services aux entreprises du Canada - Secrétariat national
- Commission canadienne du tourisme

### **OFFICE NATIONAL DU FILM**

### **COMMISSION DE LA CAPITALE NATIONALE**



---

## **BIBLIOGRAPHIE**

ARMIT, Amelita, et Jacques Bourgault (éditeurs). *Hard Choices or No Choices: Assessing Program Review / L'heure des choix difficiles : l'évaluation de l'Examen des programmes*. Monographs on Canadian Public Administration No 17, Monographies sur l'administration publique canadienne no 17. Toronto, The Institute of Public Administration of Canada / L'Institut d'administration publique du Canada, 1995.

ARMSTRONG, James L. « Innovation dans le domaine de la gestion publique : la tendance vers les partenariats », *Optimum : la revue de gestion du secteur public*, vol. 23, no 1 (été 1992), p. 19-28.

AUCOIN, Peter. « Re-engineering the Centre », *Public Sector Management et Secteur Public*, vol. 6, no 1 (1995), p. 15-16.

BERNARD, André. « Les réactions du gouvernement du Québec à la révision des programmes du gouvernement fédéral du Canada », *Public Sector Management et Secteur Public*, vol. 6, no 1, 1995.

CANADA. BUREAU DU CONSEIL PRIVÉ. *Budget des dépenses 1997-1998 Partie III, Plan de dépenses*, Ottawa.

CANADA. BUREAU DU CONSEIL PRIVÉ. *La relève : un parti pris pour l'action*, Ottawa, 1997.

CANADA. BUREAU DU CONSEIL PRIVÉ. *Le rôle et la structure du Bureau du Conseil privé*, Ottawa, décembre 1996.

CANADA. BUREAU DU VÉRIFICATEUR GÉNÉRAL DU CANADA. *Pour une meilleure intendance : la réforme de la fonction publique en Nouvelle-Zélande de 1984 à 1994 : sa pertinence pour le Canada*, Ottawa, 1995, Canada.

CANADA. COMMISSARIAT AUX LANGUES OFFICIELLES. *Rapport annuel au Parlement*, Ottawa, 1988 à 1996.

CANADA. COMMISSARIAT AUX LANGUES OFFICIELLES. *Un tracé pour agir -- La mise en œuvre de la Partie VII de la Loi sur les langues officielles de 1988*, Rapport du Commissaire aux langues officielles sur la mise en œuvre par le gouvernement fédéral de la Partie VII de la *Loi sur les langues officielles*, Ottawa, février 1996.

CANADA. COMMISSARIAT AUX LANGUES OFFICIELLES. *Le contrôle et l'obligation de rendre compte en matière de langues officielles*, Ottawa, octobre 1993.

CANADA. COMMISSION DE LA CAPITALE NATIONALE. *Rapport annuel*, Ottawa, 1995-1996.

CANADA. COMMISSION DE LA FONCTION PUBLIQUE. *Rapport annuel au Parlement*, Ottawa, 1994-1995, 1995-1996.

CANADA. FONCTION PUBLIQUE 2000 (SECRÉTARIAT). *Ce qu'il advient des recommandations du Groupe de travail sur les politiques administratives et les organismes de services communs*, Ottawa, octobre 1992.

CANADA. GOUVERNEMENT DU CANADA. *Fonction publique 2000 : le renouvellement de la fonction publique du Canada*, Ottawa, Approvisionnement et Services Canada, 1990.

CANADA. MINISTÈRE DE LA JUSTICE. *Le rôle du ministère fédéral de la Justice dans les affaires de l'État*, (<http://canada.justice.gc.ca>. Visite au site le 28 janvier 1998.)

CANADA. MINISTÈRE DE LA JUSTICE. *État des réalisations 1996-1997 et Plan d'action 1997-1998. Mise en œuvre de l'article 41 de la Loi sur les langues officielles*, Ottawa, le 30 juin 1997.

CANADA. MINISTÈRE DES FINANCES. *Budget en bref*, Ottawa, le 6 mars 1996.

CANADA. MINISTÈRE DES FINANCES. *Un nouveau cadre pour la politique économique*. Ottawa, 1994.

CANADA. MINISTÈRE DES FINANCES. *Plan budgétaire*, Ottawa, le 6 mars 1996.

CANADA. PRÉSIDENT DU CONSEIL DU TRÉSOR. *Rapport annuel sur les langues officielles*, Ottawa, 1990 1991, 1994-1995, 1995-1996 et 1996-1997.

CANADA. PRÉSIDENT DU CONSEIL DU TRÉSOR. *Repenser le rôle de l'État : améliorer la mesure des résultats et de la responsabilisation*, Rapport annuel au Parlement, Ottawa, 1996.

CANADA. PRÉSIDENT DU CONSEIL DU TRÉSOR. *Pour une fonction d'examen plus efficace*, Rapport annuel au Parlement, Ottawa, 1995.

CANADA. SECRÉTARIAT DU CONSEIL DU TRÉSOR. *Une administration publique plus petite, plus efficace et plus abordable*, Communiqué sur le dépôt du Budget des dépenses principal pour 1996-1997, Ottawa, le 7 mars 1996.



- CANADA. SECRÉTARIAT DU CONSEIL DU TRÉSOR. *Cadre d'examen des différents modes d'exécution des programmes*, Ottawa, 1995.
- CANADA. SECRÉTARIAT DU CONSEIL DU TRÉSOR. *Étude de la vérification en matière de langues officielles*, Ottawa, février 1993.
- CANADA. SECRÉTARIAT DU CONSEIL DU TRÉSOR. *Le gouvernement fédéral en tant que « partenaire » : les six étapes d'une collaboration réussie. Faire plus avec l'argent des contribuables*, Ottawa, octobre 1995.
- CANADA. SECRÉTARIAT DU CONSEIL DU TRÉSOR. *Le programme des langues officielles dans les organismes assujettis à la Loi. Guide de vérification*, Ottawa, mars 1996.
- CANADA. SECRÉTARIAT DU CONSEIL DU TRÉSOR. *Rapport sur le rattachement des populations*, Ottawa, mars 1997.
- CANADA. SECRÉTARIAT DU CONSEIL DU TRÉSOR. *Repenser le rôle de l'État : un gouvernement pour les Canadiens*, Ottawa, février 1997.
- CANADA. SECRÉTARIAT DU CONSEIL DU TRÉSOR. *Repenser le rôle de l'État : rapport d'étape*, Ottawa, mars 1996.
- CANADA. SECRÉTARIAT DU CONSEIL DU TRÉSOR. *Service de qualité à prix raisonnable aux Canadiens et aux Canadiennes : établissement de normes de service au gouvernement fédéral*, Ottawa, octobre 1995.
- CANADA. SECRÉTARIAT DU CONSEIL DU TRÉSOR. *Statistiques sur l'emploi dans la fonction publique fédérale 1<sup>er</sup> avril 1996-31 mars 1997*, Ottawa.
- COURCHENE, Thomas J. *The Community of the Canadas*, Reflections Paper No. 8, Kingston, Institut de relations intergouvernementales, Université Queen's, 1991.
- COURCHENE, Thomas J. « La Convention sur les systèmes économiques et sociaux du Canada (CSESC) : la voie de l'avenir ? » *Opinion*, vol. 5, no 2 (décembre 1996), p. 1-6.
- COURCHENE, Thomas J., et John N. McDougall. « The Context for Future Constitutional Options » dans *Options for a New Canada*. Édité par Ronald L. Watts et Douglas M. Brown. Toronto, University of Toronto Press, 1991, p. 33-51.
- COYNE, Andrew. « The Case for Strengthening Federal Powers », *Policy Options Politiques*, IRPP, vol. 18, n<sup>o</sup> 3 (avril 1997), p. 19-23.
- Devolution of Government Services. Best Practices and Lessons Learned*. Exposés présentés lors d'une conférence d'Insight tenue les 14 et 15 mai 1997, Toronto, Insight Press, 1997.
- DOUCET, Michel. Présentation lors de la Table ronde sur la dévolution des pouvoirs organisée à l'occasion de la XXII<sup>e</sup> Assemblée générale annuelle de la Fédération des communautés francophones et acadienne du Canada. St. John's (Terre-Neuve), le 21 juin 1997.
- DOUCET, Michel. *Les obligations du gouvernement fédéral en matière linguistique dans le contexte de la privatisation des services gouvernementaux et d'une nouvelle définition du fédéralisme canadien*. Présenté au Programme de contestation judiciaire du Canada en mai 1996.
- DUCHARME, Dennis E. « Manitoba Fleet Vehicles Testing the Special Operating Agency Concept ». *Public Sector Management et Secteur Public*, vol. 6, n<sup>o</sup> 1, 1995.
- FAFARD, Patrick C., et Douglas M. Brown (éditeurs). *Canada, l'état de la fédération 1996*, Kingston, Institut des relations intergouvernementales, Université Queen's, 1996.
- FERNET, Michel. « La décentralisation ou le redéploiement des pouvoirs ». *Canadian Public Administration Publique du Canada*, vol. 37, n<sup>o</sup> 3 (automne 1994), p. 453-467.
- FORD, Robin, et David Zussman (éditeurs). *La prestation de rechange des services : pour une gouvernance partagée au Canada*, Toronto, KMPG/l'Institut d'administration publique du Canada, avril 1997.
- FORUM des politiques publiques. *Pour mieux se gouverner*, Ottawa, le 23 juin 1993.

- GIBBONS, Roger. « Decentralization and National Standards: 'This Dog Wont Hunt' ». *Policy Options Politiques*, IRPP, vol. 17, n° 5 (juin 1996), p. 7-10.
- GROUPE DE TRAVAIL SUR LES MODÈLES DE PRESTATION DE SERVICES DES SOUS-MINISTRES. *Rapport du Groupe de travail sur les modèles de prestation de services*, vol. I à IV, octobre 1996.
- JOHNSON, A.W. *Réflexions [sic] sur la réforme de l'administration fédérale du Canada 1962 à 1991*, Ottawa, Bureau du vérificateur général du Canada, 1992.
- KERNAGHAN, Kenneth. « Partnership and public administration: conceptual and practical considerations ». *Canadian Public Administration Publique du Canada*, vol. 36, n° 1 (printemps 1993), p. 57-76.
- KROEGER, Arthur. « The Budget and the Public Service Good News with the Bad ». *Public Sector Management et Secteur Public*, vol. 6, n° 1, 1995.
- LENIHAN, Donald G., Gordon Robertson et Roger Tassé. *Canada : la voie médiane*, Montréal, Québec/ Amérique, 1995.
- LINDQUEST, Evert, et Tammy Sica. « Canadian Governments and the Search for Alternative Program Delivery and Financing ». *Public Sector Management et Secteur public*, vol. 7, n° 1 (1996), p. 16-17.
- MASSÉ, Marcel. « Créer un gouvernement de qualité ». Conférence annuelle régionale de l'Alliance de la fonction publique du Canada, Longueuil (Québec), 12 septembre 1993.
- MOTTRAM, Richard. « Improving Public Services in the United Kingdom », *Public Administration and Development*, vol. 15 (1995), p. 311-318.
- ONTARIO. Ombudsman de l'Ontario. *Rapport annuel*, Toronto, 1996-1997.
- OSBORNE, David, et Ted Gaebler. *Reinventing Government. How the Entrepreneurial Spirit is Transforming the Public Sector*. Don Mills (Ontario), Addison-Wesley Publishing Company, 1992.
- PAQUET, Gilles. *Contextualizing Alternative Service Delivery*. Document de travail 96-50. Exposé présenté à Edmonton, le 18 avril 1996, au KPMG/IPAC Working Group on Thinking Through the Alternative in Alternative Service Delivery, Ottawa, Faculté d'administration, Université d'Ottawa, septembre 1996.
- PAQUET, Gilles, et Robert Shepherd. *The Program Review Process: A Deconstruction*. Document de travail 96-15. Program of Research in International Management and Economy. Ottawa, Faculté d'administration, Université d'Ottawa, mars 1996. (Document à publier dans G. Swimmer (éd.) *Life After the Cuts Doing Less with Less*, Ottawa, Carleton University Press, 1996.)
- RODAL, Alti, et Nick Mulder. « Les partenariats, la délégation et le partage de pouvoirs : répercussions sur la gestion ». *Optimum : la revue de gestion du secteur public*, (hiver 1993), p. 29-53.
- SAEDLER, David L. *Privatization: Paradigm Lost. A Discussion of Competitive Government for the '90s*. Rapport présenté à la Privatization Task Force du District of Columbia, le 25 avril 1995.
- SALVAIL, Michelle. *Le chevauchement des programmes fédéraux et provinciaux*. Étude générale BP-321F, Ottawa, Service de recherche, Bibliothèque du Parlement, décembre 1992.
- SAVOIE, Donald J. *Mondialisation et gestion publique*. Résumé du Rapport de recherche n° 12, Ottawa, Centre canadien de gestion, Novembre 1994.
- SEIDLE, F. Leslie. *Rethinking the Delivery of Services to Citizens*, Montréal, Institute for Research on Public Policy (Institut de recherches en politiques publiques), 1995.
- STILLBORN, Jack. *Les relations fédérales-provinciales*. Bulletin d'actualité 93-10E, Ottawa, Service de recherche, Bibliothèque du Parlement, le 30 janvier 1997.
- ST-MARTIN, Denis, et Michael Collins. *Institutional Analysis of Recent Machinery-of-Government Reforms in Australia, United Kingdom, France and New Zealand*. Préparé pour le Secrétariat du Conseil du Trésor, Ottawa, Conseils et Vérification Canada, mars 1994.

SUSSEX CIRCLE. *Rapport sur la situation en matière d'administration des programmes de langues officielles et d'équité en emploi dans les ministères fédéraux*. Préparé pour le Secrétariat du Conseil du Trésor, Ottawa, mars 1996.

TUPPER, Allan. « Reinventing Canadian Federalism? », *Public Sector Management et Secteur public*, vol. 6, no 1 (1995), p. 11-12.

WRIGHT, David, et David Zussman. *Examen et analyse des changements récemment effectués dans la prestation des services gouvernementaux*. Rapport préparé pour le Groupe de travail sur les modèles de prestation de services des sous-ministres, Ottawa, le 21 mai 1996.

YOUNG, Robert. « Defending Decentralization », *Policy Options Politiques*, IRPP, vol. 18, n<sup>o</sup> 2 (mars 1997), p. 42-44.

ZIFCAK, Spencer. « Administrative Reform in Whitehall and Canberra », *Canberra Bulletin of Public Administration*, no 78 (août 1995), p. 13-16.

## Notes

1. L'[annexe A](#) comporte un glossaire des termes utilisés pour décrire les différents types de transformation.
2. Voir l'[annexe B](#).
3. David Wright et David Zussman, *Examen et analyse des changements récemment effectués dans la prestation des services gouvernementaux*. Rapport préparé à l'intention du Groupe de travail sur les modèles de prestation de services des sous-ministres, Ottawa, Secrétariat du Conseil du Trésor, 21 mai 1996, annexes G et H.
4. Voir l'annexe C, pour un résumé des obligations légales et constitutionnelles en matière de langues officielles.
5. Les chapitres pertinents de la *Loi* sont les Parties IV,V,VI et VII ainsi que le *Règlement sur les langues officielles communications avec le public et prestation des services*.
6. L'article 41 se lit comme suit :  
Le gouvernement fédéral s'engage à favoriser l'épanouissement des minorités francophones et anglophones du Canada et à appuyer leur développement, ainsi qu'à promouvoir la pleine reconnaissance et l'usage du français et de l'anglais dans la société canadienne.
7. Bureau du Conseil privé, *Budget 1997-1998 Partie III, Plan des dépenses*, p. 16.
8. Le ministère de la Justice déclare qu'il doit, en général,  
(...) fournir des services juridiques pour appuyer l'éventail complet des activités de l'État en matière d'orientations et intervenir à différentes étapes de la filière juridique (par exemple définition des orientations, rédaction des lois et règlements, mise en œuvre, mesures d'application et contentieux). Pour éviter le plus efficacement possible les difficultés juridiques à des étapes ultérieures, les avocats et les notaires du Ministère interviennent dès les premières étapes de la définition des orientations pour que être (sic) au courant des objectifs et des solutions envisagées; le Ministère peut alors donner une première idée des retombées juridiques de ces solutions. (Ministère de la Justice, *Le rôle du ministère fédéral de la Justice dans les affaires de l'État*, <http://canada.justice.gc.ca>. Visite du site le 26 janvier 1998.)
9. Voir Sussex Circle, *Rapport sur la situation en matière d'administration des programmes de langues officielles et d'équité en emploi dans les ministères fédéraux*, rapport préparé pour le Secrétariat du Conseil du Trésor, Ottawa, mars 1996.
10. David Osborne et Ted Gaebler, *Reinventing Government. How the Entrepreneurial Spirit is Transforming the Public Sector*, Don Mills, Ontario, Addison-Wesley Publishing Company, 1992.
11. Spencer Zifcak, « Administrative Reform in Whitehall and Canberra » in *Canberra Bulletin of Public Administration*, no 78, août 1995, p. 13-16.
12. David L. Saedler, *Privatization: Paradigm Lost. A Discussion of Competitive Government for the '90s*, document présenté au groupe de travail du district de Columbia sur la privatisation, 25 avril 1995.
13. David Wright et David Zussman, Op. cit., p. 5.
14. Dans son rapport, l'ombudsman de l'Ontario déclare ce qui suit :  
(c)ette politique serait assortie des lignes directrices suivantes : les organismes gouvernementaux auraient l'obligation de faire connaître leur mécanisme de traitement des plaintes et d'appel, de prendre les moyens de retrouver toutes les personnes touchées par la

mauvaise administration des services et de leur offrir réparation de façon adéquate, d'instaurer des systèmes visant à prévenir toute mauvaise administration subséquente, d'appliquer des normes cohérentes concernant les conditions de réparation, d'offrir dans certains cas exceptionnels une compensation financière pour l'inquiétude, la souffrance et autres dommages et, enfin, les clients devraient être prévenus que s'ils n'obtiennent pas satisfaction après avoir épuisé tous les recours internes, ils peuvent faire appel à l'ombudsman, qui procédera à une étude indépendante de leur cas. (Ombudsman Ontario, *Rapport annuel 1996-1997*, p. 3.)

15. Voir notamment A.W. Johnson, *Réflexions [sic] sur la réforme de l'administration fédérale du Canada 1962 à 1991*, Ottawa, Bureau du vérificateur général du Canada, 1992.
16. Ibid., p. 38.
17. Bureau du Conseil privé, *Questions et réponses pour la publication des rapports des groupes de travail de Fonction publique 2000*, Ottawa, 14 août 1990. Cité dans : Commissariat aux langues officielles, *Rapport annuel 1990*, Ottawa, p. 34.
18. Commissariat aux langues officielles, *Rapport annuel 1990*, p. 35.
19. Gouvernement du Canada, *Fonction publique 2000 Le renouvellement de la fonction publique du Canada*, Ottawa, 1990, p. 30.
20. Secrétariat du Conseil du Trésor, *Rapport sur le rattachement des populations*, Ottawa, mars 1997, p. 83.
21. *Loi relative aux cessions d'aéroports*, article 4.
22. Les interventions du Commissaire ont compté pour beaucoup dans la décision de changer le projet de loi pour inclure les dispositions portant sur la langue de travail dans le cas des aéroports cédés par bail.
23. *Loi modifiant la Loi relative aux cessions d'aéroports*, article 2.
24. Le Commissariat a souligné au Secrétariat du Conseil du Trésor le besoin de préciser la portée des obligations linguistiques des administrations aéroportuaires locales.
25. Ministère des Finances, *Un nouveau cadre de la politique économique*, Ottawa, 1994, p. 64.
26. Secrétariat du Conseil du Trésor, *Repenser le rôle de l'État Rapport d'étape*, Ottawa, 7 mars 1996, Annexe I.
27. Voir Bureau du Conseil privé, *La Relève : un parti pris pour l'action*, Ottawa, 1997.
28. Notes pour une allocution de Jocelyne Bourgon, greffière du Conseil privé et secrétaire du Cabinet, Conférence des CRHC Développement des ressources humaines Canada, Cornwall (Ontario), 6 novembre 1996.
29. Nous examinons ces manquements à la section 5(d) du chapitre IV de ce rapport, p. 23.
30. L'ONF note qu'on peut se procurer ses vidéos en appelant un numéro sans frais 24 heures sur 24 et qu'il explore de nouvelles avenues, telles que l'Internet, pour augmenter la diffusion de ses productions.
31. Commission de la capitale nationale, *Rapport annuel 1995-1996*, p. 15-16.
32. Le Ministère décrit le changement comme un « remaniement » des services d'établissement. Nous comprenons que ceci inclut un retrait partiel des activités du gouvernement fédéral dans ce domaine et que les négociations avec les provinces visent à assurer que les services sont maintenus.
33. Cette initiative faisant suite à la réponse du gouvernement, annoncée en novembre 1996, au Deuxième rapport du Comité mixte permanent des langues officielles concernant la mise en œuvre de la Partie VII de la *Loi*.
34. Commissariat aux langues officielles, *Rapport annuel 1993*, Ottawa, p. 12-13. Entre autres, le Commissaire a conclu que les problèmes de capacité bilingue insuffisante dans le groupe des vérificateurs internes persistaient toujours.
35. Conseil du Trésor, *Rapport annuel sur les langues officielles 1990-1991*, Ottawa, p. 22.
36. Lettre du 13 décembre 1993 adressée par le Secrétaire du Conseil du Trésor au Commissaire aux langues officielles.
37. Conseil du Trésor, *Rapport annuel au Parlement 1996-1997*, Ottawa, p. 6.
38. Ibid.
39. Ibid. p. 2.
40. Sussex Circle, *Rapport sur la situation en matière d'administration des programmes de langues officielles et d'équité en emploi dans les ministères fédéraux*, rédigé pour le Secrétariat du Conseil du Trésor, Ottawa, mars 1996.
41. Ibid., p. 11.
42. Ibid., p. 10.

43. Ministère de la Justice, *État des réalisations 1996-1997 et Plan d'action 1997-1998. Mise en œuvre de l'article 41 de la Loi sur les langues officielles*, Ottawa, 30 juin 1997, p. 20.
44. Commissariat aux langues officielles, *Un tracé pour agir La mise en œuvre de la Partie VII de la Loi sur les langues officielles de 1988*. Rapport du Commissaire aux langues officielles sur la mise en œuvre par le gouvernement fédéral de la Partie VII de la *Loi sur les langues officielles*, Ottawa, février 1996.
45. FLC est, semble-t-il, préférée aux fournisseurs privés en ce qu'elle assume les frais de la formation linguistique requise pour que les employés atteignent les niveaux de compétence établis, tandis que les ministères doivent assumer les frais de formation s'ils ont recours, pour ce faire, à des fournisseurs privés.
46. Commissariat aux langues officielles, *Rapport annuel 1996*, Ottawa, p. 69.
47. Commission de la fonction publique, *Rapport annuel 1996-1997*, Ottawa, p. 18.
48. Commissariat aux langues officielles, *Rapport annuel 1996*, Ottawa, p. 69.
49. Commissariat aux langues officielles, *Rapport annuel 1995*, Ottawa, p. 64.
50. Commissariat aux langues officielles, *Rapport annuel 1996*, Ottawa, p. 69.
51. Ibid., p. 67.
52. Sources pour 1996 : Secrétariat du Conseil du Trésor, *Système d'information sur les langues officielles (SILO) II*, 1995 et *Système d'information sur les postes et la classification (SIPC) 1996*. Sources pour 1997 : Secrétariat du Conseil du Trésor, *SIPC* (septembre 1997) et *SILO II* (décembre 1996).
53. C'est essentiellement le niveau « C » requis pour l'interaction orale qui pose un problème. Bien que 40 p. 100 des membres du groupe EX ne répondent pas aux exigences linguistiques pour les trois catégories d'aptitude, 94 p. 100 d'entre eux atteignent le niveau « C » pour la compréhension, 98 p. 100 atteignent le niveau « B » pour l'expression écrite et 61 p. 100 atteignent le niveau « C » pour l'interaction orale. (Président du Conseil du Trésor, *Rapport annuel sur les langues officielles, 1996-1997*, Ottawa, p. 28.)