



*Rapport de consultations auprès
des membres de l'APEX
sur la révision des politiques
des langues officielles*

*Résultats des
Consultations nationales de l'APEX en 2003*

*Association professionnelle des cadres supérieurs de la fonction publique du Canada
234, avenue Laurier Ouest
Bureau 2200
Ottawa (Ontario) K1P 6K6*

Contexte

1. À l'été 2003, la Direction des langues officielles du Secrétariat du Conseil du Trésor (SCT) demandait à l'APEX d'examiner comment les cadres supérieurs réagissaient à la mise en oeuvre des politiques sur les langues officielles.
2. L'Association a soumis la question à environ 300 cadres supérieurs qui ont participé à nos 15 séances de consultations un peu partout au pays.
3. Les commentaires des participants ont été répertoriés sous les cinq titres suivants:
 - ▶ objectifs de la politique
 - ▶ identification des postes et la dotation impérative par rapport à la dotation non impérative;
 - ▶ accès à la formation et qualité de cette dernière;
 - ▶ évaluation des connaissances linguistiques;
 - ▶ maintien des compétences linguistiques.

Objectifs des politiques

4. Les résultats de nos consultations confirment les résultats du sondage auprès des employés effectué par le SCT en 2002 relativement à l'utilisation des deux langues officielles. Les cadres supérieurs acceptent en grande majorité les buts des politiques et appuient le principe selon lequel un pays bilingue doit être doté d'une administration fédérale bilingue.
5. Par contre, l'incidence et l'efficacité des politiques de bilinguisme peuvent encore susciter des émotions, tant parmi les cadres supérieurs anglophones que francophones.
6. Dans la région de la capitale nationale (RCN) et au Québec, les participants francophones à la consultation semblaient contrariés par, à leur avis, la lenteur de la mise en oeuvre et des mesures trop généreuses concédées à leur collègues anglophones qui ne peuvent assumer leurs fonctions dans les deux langues officielles. Ce sentiment de frustration était beaucoup moins important à l'extérieur d'Ottawa de même que dans les régions bilingues. Néanmoins, les francophones du Québec ont, en général, énoncé les mêmes préoccupations que leurs collègues anglophones des autres régions au sujet de leur capacité de mettre en pratique et de maintenir leurs connaissances dans leur langue seconde.
7. Les participants anglophones ont eu une réaction plus diversifiée. Dans la RCN, le groupe était divisé. Quelques-uns ont appris le français sans trop de difficulté et ne comprennent pas pourquoi on pourrait s'objecter à l'application de la politique. D'autres, souvent âgés de plus de 50 ans, ont éprouvé des difficultés tout au long de la formation et semblaient découragés devant tout le processus. Ces derniers croyaient que ce n'était pas une très bonne idée, tant pour eux-mêmes que pour la fonction publique, de les retirer de leur

- milieu de travail pour une grande période de temps afin qu'ils puissent satisfaire les exigences linguistiques de leur poste, surtout en fin de carrière.
8. Un certain nombre de participants de la RCN, de l'Ontario et de la Colombie-Britannique croyaient que la fonction publique pourrait éprouver des difficultés à recruter des cadres anglophones de minorités visibles en raison des exigences linguistiques en langue française. Cependant, les cadres de minorités visibles de la RCN ont répondu que ceci n'était pas un facteur important.
 9. À l'extérieur du Québec, du Nouveau-Brunswick et de la région de la capitale nationale, les cadres supérieurs et les gestionnaires principaux anglophones éprouvent des réticences à l'égard des buts de la politique en raison des difficultés à accéder à la formation, de l'incertitude sur le caractère approprié du processus d'évaluation et des grandes difficultés pour maintenir les compétences linguistiques. Dans la plupart des cas, les cadres supérieurs travaillant dans ces régions ont signalé qu'ils utilisent rarement leur deuxième langue.
 10. Plusieurs commentaires ont été également émis relativement à l'incidence de dotation impérative accrue sur la mobilité. Si tous les postes dans la RCN deviennent des postes à dotation bilingue impérative, cela aura une incidence considérable sur la capacité des cadres supérieurs régionaux à accepter des mutations ou des promotions à Ottawa.
 11. Les cadres sont unanimes à considérer que la politique devrait s'appliquer aux sous-ministres. Le fait que ces derniers n'y sont pas présentement assujettis constitue un irritant considérable. Les cadres soulignent que les sous-ministres unilingues ralentissent les progrès vers un milieu de travail bilingue.

Identification des postes et la dotation impérative par rapport à la dotation non impérative

12. Dans la RCN, les régions bilingues et dans les administrations centrales à l'extérieur de la RCN, les cadres supérieurs ne s'opposent pas à ce qu'on assigne la cote bilingue « CBC » aux postes supérieurs (ce qui leur semble logique tant pour servir le public que pour superviser les employés dans la langue officielle qu'ils préfèrent).
13. Cependant, les participants à la consultation dans certaines provinces comme la Saskatchewan et Terre-Neuve ne croient pas que la cote CBC soit toujours appropriée. Ils ont signalé les cas de quelques-uns de leurs collègues SMA qui ont perdu leurs postes parce qu'ils n'ont pas réussi à atteindre ce niveau avant le 31 mars 2003. En général, les titulaires de ces postes ne traitent pas directement avec le public, ne supervisent pas du personnel qui préfère utiliser l'autre langue officielle et n'ont besoin de ces connaissances linguistiques que pour participer à des réunions nationales ou ministérielles.
14. Certains cadres supérieurs de ces provinces ont déclaré à l'APEX qu'il est très difficile d'atteindre le niveau CBC. Ils croient qu'une cote « CBB » serait plus facile à atteindre,

qu'elle serait tout à fait adéquate pour ces postes et qu'elle serait plus adaptée aux réalités régionales. Ils suggèrent également que la fonction publique devrait promouvoir un *bilinguisme plus réceptif*, ce qui signifie qu'on devrait encourager tous les employés à parler dans leur première langue officielle en étant confiants qu'ils sont bien compris par leurs collègues.

15. En ce qui a trait à l'élargissement de la dotation impérative pour les postes de cadres supérieurs, la plupart des participants acceptent l'idée, mais ont exprimé certaines réserves :
 - l'introduction d'une dotation impérative accrue devrait se faire progressivement, par étape;
 - il faudra se pencher sur les problèmes de mobilité que ceci engendra;
 - est-ce que la dotation impérative accrue permettra à la fonction publique de recruter du personnel supérieur de l'extérieur de la fonction publique?
16. Les participants à la consultation ont déclaré qu'il serait sage pour la fonction publique d'investir aujourd'hui en offrant de la formation linguistique à la prochaine génération de gestionnaires et de cadres supérieurs. On créera ainsi un bassin d'employés qui peuvent être déplacés rapidement vers des postes à nomination bilingue impérative.
17. En outre, on devrait communiquer clairement et de manière générale aux recrues potentielles le message que « travailler dans la fonction publique fédérale signifie travailler dans une institution bilingue où les postes supérieurs font l'objet d'une dotation bilingue impérative ». Les cadres supérieurs croient que la fonction publique doit être capable de convaincre les Canadiens et les Canadiennes que les compétences dans les deux langues officielles ne sont qu'une autre des compétences nécessaires à l'obtention d'un poste, et non pas un obstacle inattendu ou une barrière à l'entrée dans la fonction publique.

Accès à la formation et qualité de cette dernière

18. Même dans la RCN, les cadres supérieurs croient que la qualité de la formation varie beaucoup. Ils ont l'impression que la formation vise surtout à préparer les participants à passer les examens linguistiques plutôt qu'à leur apprendre les bases essentielles ou à les préparer à bien fonctionner dans des situations pratiques liées à leur travail. Ils se demandent comment on veille à l'harmonisation des programmes et des professeurs de la Commission de la fonction publique avec ceux qui sont offerts par des tuteurs et des écoles de langues privées.
19. Pour l'organisation, le fait d'envoyer un cadre dirigeant en formation linguistique pour une longue période de temps constitue un fardeau, surtout dans les petites régions. Il faut non seulement trouver les fonds nécessaires dans des budgets déjà serrés, mais on doit également réaffecter une personne pour combler le poste pendant cette période.

20. Dans certains centres, les cadres supérieurs qui participent à de la formation linguistique doivent s'éloigner de leurs familles pour des semaines ou des mois. Il semble qu'on refuse parfois des demandes raisonnables pour de la formation plus près du lieu de résidence du demandeur. Par exemple, il serait logique pour des cadres de Terre-Neuve de se rendre à St-Pierre et Miquelon, à une courte distance, pour une période d'immersion. Néanmoins, ceux qui en font la demande voient leur demande refusée parce qu'il s'agit d'un voyage international; on les envoie plutôt à Chicoutimi, ce qui augmente les coûts.
21. Le simple accès à la formation constitue parfois un obstacle important au perfectionnement professionnel dans certaines régions. On nous a dit qu'à moins qu'une personne participe au processus de dotation d'un poste à nomination bilingue non impérative, on ne peut trouver les fonds nécessaires pour acquérir des aptitudes linguistiques dans une deuxième langue. Pour une formation linguistique par anticipation, on doit trouver le financement au sein de l'unité organisationnelle actuelle de l'employé; et, même lorsqu'on peut trouver les fonds, les cadres supérieurs se demandent si les organisations peuvent vraiment faire preuve d'enthousiasme pour une simple possibilité.
22. Les cadres appuient l'idée qu'en apprenant l'anglais ou le français comme deuxième langue, les employés de la fonction publique reflètent la collectivité qu'ils servent. Cela signifie, par exemple, que les normes linguistiques de Montréal ou de Québec ne devraient pas être imposées par de la formation linguistique sur le contexte acadien du Nouveau-Brunswick ou de la Nouvelle-Écosse.

Évaluation des connaissances linguistiques

23. Au cours des consultations, nous avons entendu un petit nombre d'anecdotes dans la RCN sur les longs délais pour subir les examens. Bien que cette perception relève surtout du mythe, il est possible que les délais aient été un peu trop longs en raison de la hâte à passer ces examens avant le 31 mars 2003.
24. Un certain nombre de cadres supérieurs qui ont reçu la formation et subi les examens ne sont pas convaincus qu'on a évalué les bons éléments et croient qu'il importerait de revoir les normes.
25. Par exemple, ils se demandent si les examens (et la formation) tiennent compte des particularités linguistiques régionales. On doit mettre l'accent sur la qualité de la communication dans un contexte spécifique, plutôt que sur des comparaisons avec la norme universelle. Les gestionnaires et les cadres supérieurs doivent simplement être capables de se faire comprendre des personnes qu'ils servent et supervisent.
26. Les cadres supérieurs qui ont vécu le processus se demandent si les examens cernent vraiment la capacité d'un employé à comprendre des questions complexes reliées au

travail et à communiquer avec d'autres personnes sur ces sujets. Les examens portent-ils trop sur la capacité d'utiliser des structures grammaticales et un vocabulaire élaboré? L'évaluation tient-elle compte des styles de communication naturels des candidats?

27. Dans le cadre de presque toutes les séances, les cadres supérieurs ont déclaré qu'on devrait offrir un plus grand nombre d'options pour l'évaluation des capacités linguistiques. Ils ont souligné qu'on a réussi à satisfaire différents styles d'apprentissage grâce à une certaine souplesse dans les cours offerts. On devrait donc offrir les mêmes possibilités lorsque vient le temps des examens. Dans de nombreuses régions, les examens par téléphone semblent être la seule solution, mais, que ce soit dans le RCN ou ailleurs au pays, les cadres supérieurs croient que ce n'est pas une solution adéquate.

Maintien des connaissances linguistiques

28. Une des questions qui a rallié le plus grand consensus dans le cadre des discussions est peut-être la difficulté de conserver les compétences acquises dans une langue seconde. Nous avons remarqué que les cadres supérieurs qui possèdent dès leur entrée en poste de bonnes compétences dans leur langue seconde, réussissent mieux que les autres à conserver leurs compétences dans cette langue.
29. On croit que l'exemple donnée par le sous-ministre et l'équipe de la haute direction est clé. Ceux qui appuient activement les communications dans les deux langues (que ce soit en tenant des réunions bilingues ou en lançant des programmes qui alternent les jours « en français » et les jours « en anglais ») offrent un soutien beaucoup plus efficace aux cadres supérieurs qui essaient de perfectionner et de conserver leurs compétences en langue seconde.
30. Toutefois, les sous-ministres unilingues tendent beaucoup moins à tenir des réunions bilingues avec leurs cadres supérieurs. Cela a une grande incidence sur les cadres supérieurs (surtout des francophones) qui voudraient utiliser leur première langue officielle dans ces activités et sur ceux (surtout des anglophones) qui auraient besoin d'un appui pratique du sous-ministre pour mieux ancrer leurs nouvelles connaissances dans une langue seconde.
31. Dans les régions bilingues, les cadres supérieurs des deux groupes de langues officielles ont accès à un large éventail d'activités et de médias qu'ils peuvent utiliser pour approfondir leur connaissance de la langue seconde.
32. La scène est différente dans d'autres parties du pays. Dans de nombreuses régions, les cadres ne savent pas trop ce qu'ils peuvent faire pour conserver leurs compétences linguistiques. Ils utilisent rarement ces connaissances dans le cadre de leurs tâches; ils les utilisent surtout pour communiquer avec leurs collègues de l'administration centrale. Ils souhaiteraient réellement faire en sorte que leur investissement et celui de la fonction publique ne soient pas vains, mais ils ne savent pas vraiment ce qu'il convient de faire.

Conclusions et recommandations

33. Comme la plupart des cadres supérieurs, l'APEX appuie fortement la politique sur les langues officielles de la fonction publique. Nous émettons néanmoins certaines réserves relativement à son application qui devrait être plus réaliste et offrir une certaine souplesse.
34. L'APEX conclut qu'on n'atteindra probablement jamais une parfaite mise en oeuvre du bilinguisme dans la fonction publique. ***L'approche du "gros bon sens" est la meilleure façon de réaliser du progrès.***
35. Par exemple, les SMA – peu importe la région où ils s'ont situés – doivent rencontrer un niveau de compétence CBC ou perdre leur poste. Le niveau de compétence CBB, légèrement moins rigoureux, serait plus approprié à l'extérieur des régions bilingues – régions où les SMA n'ont pas à transiger directement avec le public, ne sont pas obligés de superviser des employés dans l'autre langue officielle et n'utilisent leurs compétences en langue seconde que pour participer à des rencontres ministérielles et nationales.
36. En outre, le gouvernement doit être prêt à investir de manière considérable dans trois secteurs critiques pour respecter l'intention de la *Loi sur les langues officielles* et les politiques afférentes. Ces trois secteurs sont :
 - l'accès à une formation linguistique de grande qualité, en mettant l'accent sur une augmentation drastique de la capacité de formation à l'extérieur de la RCN et sur l'élaboration d'un plus grand bassin d'employés bilingues pour les niveaux EX moins 1, moins 2 et moins 3;
 - revoir l'évaluation des compétences linguistiques afin qu'elle corresponde mieux aux réalités locales, et offrir différentes possibilités d'évaluation;
 - appuyer activement les ministères dans leurs efforts pour aider les employés à maintenir leurs compétences dans leur deuxième langue officielle.

LA FORMATION LINGUISTIQUE

37. L'APEX encourage la nouvelle École de la fonction publique du Canada à établir des campus un peu partout au pays afin que les cadres régionaux aient un meilleur accès à de la formation linguistique de qualité et aux autres services pédagogiques offerts par l'École.
38. Le programme de formation linguistique devrait être assez flexible pour accommoder les différents besoins de formation et styles d'apprentissage des étudiants.

LES ÉVALUATIONS LINGUISTIQUES

39. **L'APEX recommande** que les évaluateurs linguistiques visitent les régions à l'extérieur de la RCN qui ne bénéficient pas d'évaluateurs permanents afin d'offrir aux cadres de ces régions les mêmes possibilités que celles qui sont offertes à leurs collègues. Les évaluations par téléphone ne sont pas toujours une solution acceptable.

40. On devrait réviser les normes d'évaluation, reconnaître les caractéristiques linguistiques régionales et mettre l'accent sur la qualité de la communication dans un contexte spécifique, plutôt que sur des comparaisons avec la norme universelle.
41. Certains cadres échouent leur test d'évaluation à maintes reprises même si leurs professeurs ont déclaré qu'ils étaient prêts. C'est que ces personnes ne peuvent tout simplement pas donner leur meilleur rendement avec l'instrument présentement utilisé. L'APEX suggère que ce n'est qu'en dernier recours qu'on devrait de retirer ces personnes de leurs postes. On devrait d'abord explorer d'autres options d'évaluation afin d'offrir à l'employé et à la Fonction publique les meilleures chances de rentabiliser l'investissement qu'ils ont fait dans la formation linguistique.
42. L'APEX recommande qu'après trois échecs, la capacité d'apprendre des employés soit ré-évaluée. Une formation et des options d'évaluations alternatives devraient être offertes avant que toute action administrative ne soit entreprise.

LE MAINTIEN DE L'ACQUIS

43. Le plus grand défi des cadres, et de loin, consiste à maintenir leurs compétences dans leur langue seconde. Même dans la RCN et dans les régions bilingues, les cadres supérieurs qui comprennent très bien leur langue seconde mais qui ont besoin de la parler pour maintenir cette compétence ne trouvent que peu d'appui de la part de l'institution. Les obstacles sont encore plus grands à l'extérieur de ces régions : un milieu de travail unilingue est souvent situé dans une collectivité où la présence de la minorité linguistique est difficile à trouver pour permettre aux cadres de mettre leurs compétences linguistiques en pratique.
44. Les cadres supérieurs qui ont reçu de la formation linguistique pendant un an ou deux déclarent que la présence ou l'absence d'un appui quotidien dans le milieu de travail constitue le principal facteur déterminant pour le maintien de leurs compétences. Si les membres de l'équipe de direction du ministère ou d'une agence ne sont pas bilingues ou ne font pas une promotion active d'un milieu de travail bilingue, les efforts des employés pour maintenir leurs compétences seront grandement entravés.
45. **L'APEX recommande** que le SCT accorde des fonds aux ministères afin que ces derniers puissent offrir des programmes intensifs de maintien de l'acquis à ses employés, surtout à l'extérieur de la région de la capitale nationale. Les approches pourraient comprendre une brève immersion dans une région bilingue ou des cours de recyclage dans divers contextes. Sur une base permanente, les ministères pourraient établir des jours « en anglais » et des jours « en français », ainsi que des réunions d'équipe où on alterne la langue employée.
46. **L'APEX recommande** que la fonction publique fasse une promotion active d'un *bilinguisme réceptif*, mais seulement si certaines conditions sont réunies. Les employés anglophones au Québec et les employés francophones ailleurs doivent être absolument sûrs qu'ils seront bien compris lorsqu'ils s'exprimeront dans leur première langue officielle.

ACCROÎTRE LA CAPACITÉ

47. À la lumière de ce que nous avons entendu cet été, l'APEX croit qu'une mise en oeuvre immédiate d'une dotation impérative accrue pourrait saper le moral tant dans la fonction publique que parmi les citoyens unilingues qui pourraient avoir l'intention d'en rejoindre les rangs.
48. Néanmoins, il est évident qu'à long terme, la seule façon de créer et de maintenir un groupe de gestion bilingue consiste à désigner tous les postes de cadre de la RCN et des régions bilingues comme des postes bilingues, d'en faire une dotation impérativement bilingue et de s'engager à l'égard de mesures de maintien énergiques. Pour ce faire, il faudra de grands investissements financiers et une ferme volonté politique.
49. **L'APEX recommande** une approche progressive (par étapes) à l'augmentation de la dotation impérative afin que tous les postes des catégories EX 2 et EX 3 de la RCN et des régions bilingues fassent l'objet d'une dotation impérative d'ici à 2 ou 3 ans. La plupart des cadres supérieurs actuels prendront leur retraite d'ici à cinq ou sept ans, mais le bassin des gestionnaires supérieurs bilingues qui sont prêts à assumer des postes de cadre de premier échelon à dotation impérative est insuffisant. L'APEX croit qu'on devra consacrer plus de temps et de ressources au perfectionnement des compétences linguistiques des gestionnaires des catégories EX moins 1, moins 2 et moins 3.
50. La fonction publique ne devrait pas ménager ses efforts pour la formation des employés qui souhaitent assumer des postes supérieurs. Elle pourrait ainsi élargir son bassin de gestionnaires bilingues des catégories EX moins 1 et moins 2 capables de remplacer les nombreux cadres supérieurs qui quitteront la fonction publique au cours des prochaines années. Cela permettrait en outre d'alléger le fardeau des cadres supérieurs de 50 ans et plus qui arrivent à la fin de leur carrière dans la fonction publique.

SOUTENIR L'AVANCEMENT

51. Pendant que le gouvernement appuie le développement d'une fonction publique plus bilingue de l'intérieur, elle doit également faire attention de ne pas perdre ses gains dans ce domaine.
52. Par exemple, lorsque la fonction publique dote des postes de cadres bilingues avec des candidats de l'extérieur, y compris dans le cadre de programmes d'échanges, on devrait évaluer la capacité des candidats à apprendre une deuxième langue officielle avant leur nomination. Dans certains cas, ces postes pourraient être dotés sur une base non impérative. Néanmoins, la nomination serait conditionnelle à la réussite d'un cours de langue dans un délai d'un an.
53. Compte tenu de l'impact sur les coûts et la productivité, il n'est pas toujours judicieux d'inscrire à de la formation linguistique prolongée des **gestionnaires de la fonction publique qui sont à trois ans ou moins de leur admissibilité à la pension (non réduite)**.

54. Avant leur nomination, les cadres supérieurs de ce groupe devraient subir une évaluation de leur capacité à acquérir un niveau des compétences linguistiques suffisante et ce dans un délai déterminé et raisonnable. Si l'évaluation est positive, le candidat débutera sa formation. Dans les quelques cas où les résultats sont négatifs, le candidat ne serait pas nommé.
55. On a porté à l'attention de l'APEX que les contractuels qui gèrent des équipes d'employés de la fonction publique ne fournissent pas toujours de la supervision dans la langue de leur choix. Le SCT devrait insister auprès des entreprises qui fournissent ce personnel pour qu'elles respectent les dispositions de la *Loi sur les langues officielles*.
56. Enfin, les sous-ministres, les chefs d'organismes et tous les sous-ministres adjoints nommés dans le cadre du programme Échanges Canada devraient également être visés par cette politique. Ils doivent aussi assumer une certaine part de la responsabilité de la mise en oeuvre de la politique et donner l'exemple dans leur milieu de travail. En effet, en l'absence d'un milieu de travail bilingue, tout investissement, même important, dans la formation s'avérera inefficace à long terme. La déception à l'égard des langues officielles ne fera que croître.