



L'importance du leadership dans la mise en œuvre des politiques linguistiques

Berne, Bernerhof, mardi le 1^{er} mars 2016

Conférence de

Monsieur Graham Fraser, Commissaire aux langues officielles du Canada

Vorab möchte ich Ihnen sagen, dass es für mich eine Ehre ist, das Wort heute an Sie zu richten.

Questa è la mia prima visita a Berna, ma ho avuto la fortuna di visitare la Svizzera più volte, la prima volta quando ero un bambino di dieci anni. Più tardi, ho visitato Ginevra, Losanna e Zermatt.

J'ai toujours admiré votre gestion culturelle et linguistique, et ce, même si votre ancien président de la Confédération suisse, Pascal Couchepin, m'a expliqué qu'en Suisse, « on s'entend bien parce qu'on ne se comprend pas ».

On m'a demandé de parler de l'expérience canadienne dans le domaine linguistique, ainsi que de leadership. Il me semble un peu présomptueux – et pour le moins intimidant – d'en parler ici, en Suisse, où la réputation internationale en gestion des tensions interculturelles et du plurilinguisme n'est plus à faire. J'espère que certains éléments de l'expérience canadienne, et de mes propres expériences, après dix ans en tant que commissaire aux langues officielles, sauront vous intéresser.

Cependant, je vous fais une mise en garde : le modèle canadien se prête bien mal à l'exportation. S'il y a des éléments qui vous semblent pertinents, tant mieux, mais chaque pays vit son histoire et son présent linguistique de façon différente.

Comme plusieurs politiques publiques canadiennes, la politique linguistique est le fruit d'une Commission royale d'enquête, qui, dans ce cas, porte sur le bilinguisme et sur le biculturalisme. La Commission a été mise sur pied en 1963, en réponse à la montée du nationalisme québécois au début des années 60. Le rapport préliminaire, publié en 1965, a annoncé aux Canadiens que leur pays passait par la plus grande crise de son histoire, sans qu'ils en soient conscients. La Commission a étudié la scène internationale. Elle a pu observer des exemples de ce qu'on appelle le principe de personnalité – où un individu peut recevoir des services de l'état dans la langue officielle de son choix partout au pays – qui s'appliquait, à l'époque, en Afrique du Sud.

Elle a également remarqué des exemples selon le principe de territorialité, en Suisse et en Belgique, où les services gouvernementaux sont disponibles dans la langue du territoire dans lequel ils se trouvent. Et enfin, elle a repéré le cas de la Finlande, où un compromis existait entre les deux principes : certains services disponibles dans les deux langues partout, mais des régions désignées unilingues en finlandais, des régions désignées unilingues en suédois, et des régions désignées bilingues. Le premier rapport de la Commission, publié en 1967, privilégie une version du modèle finlandais. De plus, la Commission recommande que l'on reconnaisse l'anglais et le français comme les deux langues officielles du Canada, que l'on adopte une loi sur les langues officielles et que l'on nomme un commissaire aux langues officielles pour agir en tant que « conscience active » de la politique linguistique. Le commissaire devrait également veiller à ce que les institutions fédérales respectent la loi et en faire rapport au Parlement, instruire des plaintes et promouvoir les deux langues officielles. Je suis la sixième personne à occuper le poste de commissaire aux langues officielles du Canada, qui est un poste d'ombudsman, mais aussi de tribun.

Le fait de dire que le Canada est un pays bilingue peut porter à confusion. En fait, le Canada est un pays doté d'une politique de bilinguisme officiel. C'est différent. Je m'explique. Le Canada compte deux grandes communautés linguistiques – les anglophones et les francophones – qui sont en majorité unilingues. Dans notre population de 34 millions, 5,8 millions de personnes parlent les deux langues officielles et sont donc bilingues. C'est dire que 17,5 p. 100 de la population canadienne est bilingue. 42 p. 100 des francophones sont bilingues, et 9 p. 100 des anglophones. On compte donc trois millions de francophones bilingues, et quatre millions de francophones unilingues. On dénombre 2,4 millions d'anglophones bilingues, et plus de 24 millions qui sont unilingues. Je parle de bilinguisme sur le plan de la connaissance des deux langues officielles, car 98 p. 100 des Canadiens parlent soit l'anglais, soit le français. Mais sept millions de personnes n'ont ni l'anglais ni le français comme langue maternelle. Donc, la politique linguistique a été élaborée pour s'assurer que les francophones unilingues reçoivent le même niveau de services du gouvernement fédéral que les anglophones unilingues. La politique existe pour que le gouvernement fédéral fasse le pont entre ses deux communautés linguistiques.

On m'a demandé si, 47 ans après la mise en œuvre de la *Loi sur les langues officielles*, nous avons atteint le but visé. De façon générale, je peux dire que oui. Malgré l'élection de gouvernements souverainistes au Québec, qui étaient déterminés à faire de la province un pays indépendant, le pont tient toujours. L'appui à la souveraineté est à la baisse et un nouveau gouvernement fédéral a été élu, en octobre dernier, avec une représentation de l'ensemble du Canada, y compris du Québec. Certains ont dit que la persistance même du mouvement souverainiste était une preuve d'échec de la politique linguistique canadienne. Je dirais qu'au contraire, en l'absence d'une telle politique, les résultats des référendums de 1980 et de 1995 auraient été très différents. Cela étant dit, est-ce que les deux langues ont « un statut égal » au sein des institutions assujetties à la *Loi*, comme la *Loi* exige? Non. L'utilisation des deux langues n'est pas un réflexe automatique dans les lieux de travail désignés bilingues.

Ottawa, la capitale du Canada, n'est pas une ville officiellement bilingue, et on peut marcher dans les rues ou les centres d'achat de la capitale et croire qu'on se trouve dans une ville anglophone. Le Commissariat aux langues officielles reçoit régulièrement des plaintes des gens qui n'ont pas reçu un service dans la langue officielle de leur choix, que ce soit des voyageurs, des détenus dans les prisons, des utilisateurs des bureaux de poste ou des employés des institutions fédérales. Ce n'est pas étonnant. Par sa nature, la majorité n'est pas instinctivement sensible aux

besoins et aux préoccupations de la minorité. J'ai déjà entendu un journaliste belge expliquer que le fédéralisme ne met pas fin aux conflits, mais offre un mécanisme pour les gérer. Je dirais que c'est la même chose pour une politique linguistique. Dans ce contexte, où la politique linguistique est un outil pour gérer les rapports interculturels, le leadership est un facteur incontournable de succès.

La politique a des racines profondes au Canada. En 1958, la Commission du service civil a recommandé l'ajout d'une nouvelle disposition à la *Loi sur la fonction publique*, en vertu de laquelle un employé de la fonction publique qui est responsable d'une unité comptant un nombre important d'employés francophones et anglophones devrait être suffisamment bilingue pour les superviser. C'était il y a 58 ans. En 1966, le premier ministre, Lester B. Pearson, s'est adressé à la Chambre des communes pour définir cette politique. Il a déclaré que le gouvernement « espère et compte sur le fait que, dans une période de temps raisonnable », la fonction publique fédérale puisse être dans une situation dans laquelle, et je cite :

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

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

la fonction publique reflétera, dans le recrutement et la formation de ses membres, les valeurs linguistiques et culturelles des Canadiens aussi bien de langue anglaise que de langue française;

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

C'était il y a 50 ans, trois ans avant l'adoption de la *Loi sur les langues officielles*.

Depuis l'adoption de la *Loi sur les langues officielles*, 47 ans se sont écoulés, presque 35 ans depuis la *Charte canadienne des droits et libertés*, 28 ans depuis l'inclusion des droits en matière de langue de travail à la *Loi sur les langues officielles*, et dix ans depuis l'obligation imposée aux institutions fédérales de promouvoir l'utilisation du français et de l'anglais et de prendre des mesures positives pour favoriser la vitalité et l'épanouissement des communautés de langue officielle en situation minoritaire. Et pourtant, le gouvernement fédéral n'a toujours pas atteint l'objectif de monsieur Pearson, soit celui de créer un climat dans lequel les employés de la fonction publique des deux groupes de langue officielle travaillent ensemble et utilisent leur propre langue tout en comprenant l'autre langue.

Il y a quand même des éléments de succès. D'abord, le leadership politique. Depuis 1968, tous les premiers ministres sont bilingues. Et depuis 1984, on accepte que le bilinguisme soit une qualité essentielle pour devenir chef d'un parti politique, et ce pour deux raisons. Même si les

francophones ne représentent que 23 p. 100 de la population canadienne, ils jouent un rôle déterminant dans près d'un tiers des circonscriptions électorales. De plus, on compte au moins un débat télévisé de deux heures en anglais et au moins un débat télévisé de deux heures en français à chaque campagne électorale. L'an dernier, dans le cadre de la campagne électorale, cinq débats ont eu lieu : deux en anglais, deux en français, et un débat au cours duquel les deux langues étaient utilisées. Ces débats sont cruciaux pour établir la capacité de communication des futurs premiers ministres aux yeux des Canadiens.

Ensuite, il y a le leadership administratif. Pendant mes dix années en tant que commissaire, j'ai pu constater les retombées positives d'un leadership en matière de langues officielles à l'intérieur de la fonction publique. Si un haut fonctionnaire donne l'exemple dans ses relations avec ses employés et dans ses messages, qu'il utilise les deux langues officielles, que l'utilisation des deux langues est valorisée, et que la prestation des services est faite efficacement dans les deux langues, le message envoyé à l'organisation est vite compris. Par contre, s'il véhicule le message que sa langue de préférence est l'anglais et que la question linguistique est un sujet qu'on appelle, dans le jargon du gouvernement, « la gestion du risque », les employés le comprennent très vite.

Il y a quelques années, le Commissariat a publié une étude intitulée *Au-delà des réunions bilingues : Comportements en leadership des gestionnaires*. Cette étude, qui se trouve sur notre site Web, vise à aider les gestionnaires à créer des milieux de travail propices à l'utilisation des deux langues officielles. Dans toute l'étude, les fonctionnaires ont indiqué qu'ils ont besoin de leaders qui prêchent par l'exemple.

La réussite en matière de langues officielles n'est jamais le fruit du hasard. Elle exige une planification rigoureuse. C'est pourquoi, dans le cadre de l'un de mes rapports annuels, mon bureau a mis sur pied le cercle vertueux de la mise en œuvre de la *Loi sur les langues officielles*. Il s'agit d'un processus dans lequel chaque action se répercute sur les autres en les renforçant : connaître (savoir ce qui est requis), vouloir (faire preuve de volonté et de leadership pour parvenir à un résultat), planifier (concevoir un processus clair pour y arriver), agir (mettre le plan en pratique) et vérifier (évaluer les résultats). Le leadership n'est efficace que si ceux qui s'en inspirent possèdent la connaissance et l'information dont ils ont besoin pour planifier les mesures à prendre. Un plan ne fonctionnera pas sans la connaissance et le leadership pour le mettre en pratique. Sans la connaissance, la planification et le leadership, il devient futile de chercher à obtenir des résultats lors de la mise en œuvre d'un plan. Finalement, l'évaluation d'un processus n'engendrera que de la frustration et de l'amertume si personne ne l'a compris, ne l'a désiré, ni n'a su comment le mettre en place.

Permettez-moi de vous dire quelques mots sur la question de la langue de travail. Lorsque la *Loi sur les langues officielles* a été modifiée en 1988, le droit de travailler dans la langue de son choix dans les régions désignées bilingues a fait son apparition dans la partie V de la *Loi*. Je me risquerais à dire qu'à l'époque, nous n'avions pas complètement réalisé à quel point l'attribution de ce droit aux employés représentait un geste radical, et je ne pense pas non plus que les gestionnaires comprennent en ce moment les implications de l'exercice de ce droit pour leur travail. Les fonctionnaires décident rarement de ce qu'ils font au quotidien. Cela leur est plutôt dicté. Mais il y a une chose qu'un fonctionnaire qui travaille dans une région désignée bilingue peut choisir, et c'est sa langue de travail. Ce principe va déjà à contre-courant, et il ne faut pas se surprendre si les fonctionnaires optent souvent pour la langue de la majorité, soit le français au

Québec et l'anglais à l'extérieur de cette province. C'est pour cela qu'il est important qu'un administrateur, un gestionnaire ou un superviseur encourage activement l'utilisation de la langue minoritaire.

Pour terminer, je tenterai de répondre à la question principale de cette conférence : est-ce qu'une politique linguistique est une politique publique comme les autres? Au Canada, je dirais que non. Notre politique linguistique est liée à nos valeurs et à notre identité. Dans une démocratie, plusieurs politiques sont liées aux engagements et aux priorités du gouvernement au pouvoir : la politique étrangère, la politique militaire, la politique fiscale, la politique monétaire, la politique d'immigration, la politique industrielle et tant d'autres. Chaque élection fait ressortir ces questions : une politique d'austérité ou une approche déficitaire? Un engagement plus fort à l'étranger et, si oui, dans quel sens? Ces questions sont importantes, mais n'évoquent les valeurs du pays que de façon indirecte. À l'opposé, certains enjeux sont imbriqués avec les valeurs fondamentales : tout ce qui touche directement à la liberté de conscience et de religion, à la liberté de pensée, de croyance, d'opinion et d'expression, y compris la liberté de la presse et des autres moyens de communication, à la liberté de réunion pacifique, et à la liberté d'association. Tous ces débats sont essentiels et sont souvent difficiles. Il y a aussi les droits juridiques et les droits d'égalité. Certains ajoutent l'accès aux soins de santé à cette catégorie.

Au Canada, la *Loi sur les langues officielles* est une loi quasi constitutionnelle dans le sens où elle a un statut privilégié dans l'ordre juridique canadien. De plus, on a décidé d'enchâsser, dans la *Charte canadienne des droits et libertés*, certains des droits linguistiques contenus dans la *Loi*. Cela fait en sorte que les éléments clés de la politique ne sont pas à risque avec un changement du gouvernement. En même temps, nos débats linguistiques et culturels ont eu une incidence considérable sur nos théoriciens, comme les philosophes Charles Taylor et Will Kymlicka et les politicologues Allen Patten et Daniel Weinstock, qui ont approfondi les dimensions morales et philosophiques des droits linguistiques.

Au Canada, notre politique linguistique est liée à nos valeurs et à notre identité. La *Loi* représente un certain nombre d'obligations, mais également une volonté commune, celle de devenir un pays plus ouvert et plus inclusif. C'est une politique de réglementation et d'aspiration qui exige et qui inspire, qui est idéaliste et qui est pratique, tout en étant symbolique et pragmatique.

Je vous remercie de votre attention.