

# Loi sur les langues officielles et fonction publique fédérale : peut-on vraiment parler dans la langue de son choix?

Isabelle Caron, Ph.D.

Assistant Professor, School of Public Administration, Dalhousie University

Jean-François Savard, Ph.D.

Professeur agrégé, École nationale d'administration publique (ENAP)

## Introduction

Adoptée en 1969, puis amendée en 1985 et sanctionnée en 1988, la Loi sur les langues officielles poursuit trois objectifs, à savoir : « assurer le respect du français et de l'anglais, leur égalité de statut et l'égalité de droits et de privilèges quant à leur usage dans les institutions fédérales ; appuyer le développement des communautés francophones et anglophones en situation minoritaire ; favoriser la progression vers l'égalité de statut et d'usage du français et de l'anglais. » (Canada, 2018b). Plus particulièrement, la partie V de la Loi sur les langues officielles prévoit à l'article 34 que « Le français et l'anglais sont les langues de travail des institutions fédérales. Les agents ont donc le droit d'utiliser, conformément à la présente partie, l'une et l'autre » (Canada, 1988). Elle prévoit également, à l'article 35, des obligations pour les institutions fédérales, afin d'assurer un milieu propice à l'usage des deux langues officielles dans la région de la capitale nationale et dans les régions désignées. Or, malgré les objectifs de la loi et ses articles 34 et 35, il se dégage souvent de ces milieux de travail l'impression d'un déséquilibre dans l'usage des deux langues officielles, le français cédant régulièrement le pas à l'anglais et le bilinguisme effectif se traduisant dans les faits par un « francophone qui parle anglais ».

Cette impression n'est pas sans rappeler l'affaire *Dionne c. Canada*, dans laquelle André Dionne, un fonctionnaire du Bureau du surintendant des institutions financières, avait déposé, en 2010, une plainte contre son employeur pour ne pas avoir respecté et garanti son droit de pouvoir travailler dans la langue officielle de son choix (Canada, 2017). Comme le rapporte *Le Devoir*, le scénario est assez simple : « Le plaignant a fait valoir que

## ÉBAUCHE - NE PAS CITER, NI REPRODUIRE SANS LA PERMISSION DES AUTEURS

les gestionnaires du bureau de Montréal doivent rendre compte chaque jour à des directeurs anglophones établis à Toronto et que la communication doit donc se faire presque exclusivement en anglais» (Rettini-Parazelli, 2018). Or, malgré un rapport du Commissariat aux langues officielles reconnaissant que des pratiques de longue date nuisent à l'usage du français dans la fonction publique fédérale et particulièrement au Bureau du surintendant des institutions financières, rien n'a véritablement changé, ce qui a forcé M. Dionne a déposé une nouvelle plainte à la Cour fédérale en 2015. Après avoir statué que la plainte était recevable en 2015, la Cour a entendu le plaignant et les procureurs de la défense les 21 et 22 mars 2018, mais aucune décision n'a depuis été rendue publique.

Cet article propose de vérifier la validité des impressions évoquées plus haut en répondant aux questions suivantes : les employés de la fonction publique fédérale peuvent-ils réellement travailler dans la langue officielle de leur choix ? Ces mêmes employés ont-ils accès à des services dans la langue officielle de leur choix ? Comment l'usage de langues officielles dans la fonction publique fédérale a-t-il évolué depuis 2008 ? En d'autres mots, on voudra vérifier si les articles 34 et 35 de la Loi sur les langues officielles sont respectés.

Par ailleurs, sachant qu'il existe dans le monde cinquante-quatre États qui se déclarent bilingues ou multilingues, mais que seulement une petite fraction d'entre eux ont mis en place des mécanismes pour protéger les droits des minorités linguistiques, cet article propose également de comparer le Canada à trois autres États, soient la Belgique, la Suisse et le Luxembourg en matière de droits linguistiques au sein de leur fonction publique fédérale respective. On voudra donc répondre à une quatrième question de recherche, à savoir : comment le Canada se compare à d'autres États multilingues à matière de respect des droits linguistiques au sein de leur fonction publique respective ?

Pour répondre à ces questions de recherche, nous avons adopté une méthodologie qui allie à la fois l'analyse de données quantitatives et l'analyse documentaire. Nos données quantitatives sont tirées d'un jeu ouvert produit dans le cadre du Sondage auprès des fonctionnaires fédéraux, pour les années 2008, 2011, 2014 et 2017 (Canada, 2018 c).

## ÉBAUCHE - NE PAS CITER, NI REPRODUIRE SANS LA PERMISSION DES AUTEURS

Comme le précise Statistique Canada<sup>1</sup>, le sondage vise les employés actifs de l'administration publique fédérale centrale et les organismes indépendants énumérés aux annexes I, IV et V de la *Loi sur la gestion des finances publiques* (ce qui représentait 86 organismes en 2017). Le sondage a été conçu en 1999 par un comité interministériel dirigé par le Secrétariat du Conseil du Trésor et Statistique Canada, puis amendé en 2002 et 2005, avant de connaître une refonte majeure en 2008 et l'ajout de 18 nouvelles questions en 2017<sup>2</sup>. Des groupes de discussion ont été mis sur pied, afin de valider le questionnaire qui pouvait, par la suite, être rempli de façon électronique ou en format papier. Il est important de comprendre que ce sondage est élaboré comme un recensement transversal et qu'à ce titre il n'y a pas d'échantillonnage de la population. Au contraire, le sondage est passé à tous les employés ciblés sur la base d'une liste fournie par tous les ministères et organismes participants (Canada, 2018a). Il faut cependant noter que la participation demeure volontaire et qu'en 2017, le taux de réponse fut de 61,3 %.

L'usage de données ouvertes offre plusieurs avantages, dont certainement l'accès à une population qui, autrement, serait très difficilement accessible pour des chercheurs universitaires et l'accès évidemment gratuit à des données qui, par ailleurs, nécessiteraient un important budget de recherche à les produire. Mais l'usage de ces données pose aussi certaines limites, puisque Statistique Canada ne rend pas publics les données elles-mêmes, mais les taux de réponse à chacune des questions en fonction d'une seule variable démographique. Ceci restreint considérablement les analyses qui peuvent être conduites de ces données. Par exemple, il nous a été impossible de croiser des variables démographiques (ex. répondants vivant en Ontario dont la langue maternelle est le français). Néanmoins, nous avons tout de même été en mesure de mener des analyses descriptives, des analyses cartographiques et des analyses factorielles pour chacune des questions étudiées. En effet, pour les fins de notre analyse, nous avons retenu plus spécifiquement les six questions liées à l'usage des langues officielles. Toutes nos analyses ont été produites en langage R.

---

<sup>1</sup> Statistique Canada est l'agence responsable d'administrer ce sondage.

<sup>2</sup> Statistique Canada précise qu'en 2017, le sondage contenait 18 nouvelles questions, 7 questions modifiées et 94 questions reprises du sondage de 2014 (Canada, 2018a).

Quant à notre analyse documentaire, nous avons colligé nos données grâce à une recension des écrits. Nous avons recensé à la fois des écrits secondaires, mais aussi des rapports gouvernementaux. Puis nous avons appliqué une grille de lecture qui nous a permis de comparer les cas recensés selon leurs caractéristiques essentielles.

Cet article brosse d'abord un portrait des questions relatives aux droits linguistiques au Canada, en Belgique, au Luxembourg et en Suisse (résultat de notre recension des écrits). Puis, il présente les données tirées des éditions 2018, 2011, 2014 et 2017 du Sondage auprès des fonctionnaires pour finalement répondre directement à nos quatre questions de recherche. En conclusion, nous reviendrons sur les obstacles qui imposent certaines limites à notre recherche, mais également sur les pistes de réflexion et de recherche que suscitent nos conclusions.

## Contexte des droits linguistes dans quatre États

### Le cas du Canada

Au Canada, l'article 133 de la Loi constitutionnelle de 1867 a soulevé le problème relatif aux langues officielles dès le début de la Confédération. À la suite des recommandations de la Commission royale d'enquête sur le bilinguisme et le biculturalisme, le parlement adopta la Loi sur les langues officielles en 1969, afin de créer une égalité de statut (Charbonneau, 2011) entre les deux langues officielles au sein du parlement et des tribunaux, mais nullement dans les administrations publiques (Coulombe & Ménard, 2004).

En 1982, le parlement canadien enchâssa la Charte canadienne des droits et libertés dans la Loi constitutionnelle de 1982, influençant fortement l'usage des langues officielles et traduisant la volonté de mettre sur un même pied d'égalité le français et l'anglais sur tout le territoire (Cardinal, Lang, & Sauvé, 2008). La loi garantit un statut égal au français et à l'anglais au sein du gouvernement et de la fonction publique du Canada (Borbey & Mendelsohn, 2017). La Charte a mené à l'adoption, en 1988, d'une nouvelle loi sur les langues officielles dont la partie V est consacrée au choix de l'usage des langues officielles par les fonctionnaires dans le cadre de leur travail (Cardinal et al., 2008).

## ÉBAUCHE - NE PAS CITER, NI REPRODUIRE SANS LA PERMISSION DES AUTEURS

La Politique sur les langues officielles souligne également l'importance du respect des droits linguistiques des employés (obligations à titre d'employeurs bilingues) et la prise en compte des besoins des minorités de langue officielle (droits des fonctionnaires fédéraux) (Hudon, 2011). Dans la pratique, la Loi sur les langues officielles (LLO) donne aux fonctionnaires le droit d'être supervisés, d'écrire, de parler, d'être formés et de recevoir des services dans la langue de leur choix (Borbey & Mendelsohn, 2017).

Selon Léger (2013), depuis quinze ans, plusieurs acteurs, comme le Commissariat aux langues officielles, ont porté une attention particulière à l'impact de la mise en œuvre des obligations de la LLO sur l'épanouissement de la francophonie minoritaire ainsi que sur le statut et l'usage du français et de l'anglais dans l'administration fédérale et la société canadienne. Le Secrétariat du Conseil du Trésor, quant à lui, agit comme organe responsable de la direction générale et de la coordination des politiques et des programmes relatifs notamment à l'usage de la langue au travail (Borbey & Mendelsohn, 2017).

### Environnement de travail du fonctionnaire canadien

Selon (Leblanc, 2014), afin d'assurer une représentation équitable des Canadiens francophones, qui étaient historiquement sous-représentés dans l'administration publique fédérale, le gouvernement fédéral a fait de la connaissance des deux langues officielles un élément de mérite dans la sélection des fonctionnaires (Turgeon & Gagnon, 2013). Cet élément de mérite est soutenu par la création de postes bilingues établis dans des régions désignées bilingues, notamment dans la région de la capitale nationale (Ottawa-Gatineau) où se trouvent 67,7 % des postes bilingue (Hudon, 2011). Aussi, depuis 1980, une réglementation portant sur l'obligation du bilinguisme dans les postes de direction dans les régions désignées bilingues a permis d'augmenter progressivement la proportion des Canadiens francophones bilingues dans la fonction publique menant à une représentation plus juste des deux groupes linguistiques dans les institutions fédérales (Turgeon & Gagnon, 2013). L'ensemble de ces mesures a permis aux Canadiens francophones d'accéder à un plus grand nombre de postes dans l'administration publique fédérale, bien que ces derniers doivent toujours composer avec de nombreux obstacles. En effet, les rapports du Commissaire aux langues officielles rapportent depuis plusieurs années que les engagements à l'égard de la langue de travail tardent à se concrétiser et l'anglais demeure

toujours la langue dominante au sein de l'administration publique fédérale (Hudon, 2011). Les fonctionnaires fédéraux connaissent des difficultés à s'exprimer dans la langue de leur choix avec leur superviseur, dans des documents ou des courriels et dans le cadre des réunions bilingues (Canada, 2015). En effet, seulement 68 % des fonctionnaires ayant le français comme première langue officielle se sentent libres d'utiliser la langue de leur choix contre 93 % des fonctionnaires ayant l'anglais comme première langue officielle (Canada, 2015). Selon Gaspard (2019), l'obstacle le plus important demeure le manque de leadership des gestionnaires en la matière. En effet, ils sont plus préoccupés par la réalisation des objectifs de l'organisation (et leur propre évaluation) que par la gestion des langues officielles (qui ont peu de répercussions sur leur performance).

### Le cas de la Belgique

En 1962, une nouvelle loi en matière linguistique fut adoptée, afin de répondre aux besoins manifestés par les deux principales communautés linguistiques (français et néerlandais), créant une frontière fixe entre ces communautés. À la même époque, plusieurs lois furent adoptées sur l'usage des langues dans l'enseignement, l'administration et la justice (Domenichelli, 1999). Puis, en 1969, une commission permanente de contrôle linguistique fut créée, afin de veiller à l'application de la législation en la matière (Delpérée, 2006). Depuis la révision constitutionnelle de 1970, la Belgique unitaire est passée de trois communautés (flamande, française et germanophone) à trois régions (flamande, wallonne et de Bruxelles), l'État central gardant les compétences sur les questions relatives aux langues officielles.

Le régime linguistique de Belgique est caractérisé par un double unilinguisme des principes de territorialité et d'homogénéité linguistique (article 4 de la Constitution) avec l'utilisation d'une seule langue par région (Domenichelli, 1999). À cet égard, « les langues en contact doivent être séparées autant que possible à l'aide de frontières fixes et sécurisantes » (Laponce, 1984). En 1986, le système de répartition des compétences devint définitivement territorial grâce à une décision de la Cour d'arbitrage, qui consacra une région pour la communauté flamande (néerlandais), une autre région par les francophones (Wallonie) et enfin Bruxelles, considérée comme région autonome et la seule région à être

## ÉBAUCHE - NE PAS CITER, NI REPRODUIRE SANS LA PERMISSION DES AUTEURS

bilingue. Ces dispositions légales sont le fruit de négociation entre les deux communautés, afin de limiter les conflits entre elles.

### Environnement de travail du fonctionnaire belge

De façon générale, les lois et les réglementations relatives à la représentation des différents groupes linguistiques sont largement respectées (Turgeon & Gagnon, 2013).

Le régime linguistique de la Belgique est caractérisé par la notion de parité au plus haut niveau de l'échelon et de monolinguisme des fonctionnaires où les fonctions sont associées à une langue spécifique. Les employés s'inscrivent donc soit dans un registre linguistique français, soit dans un registre linguistique néerlandais (Turgeon & Gagnon, 2013). Ainsi, même si le bilinguisme est encouragé, un poste qui est désigné comme appartenant à la communauté flamande ne peut être occupé que par un Flamand (Turgeon & Gagnon, 2013). Cependant, on note des différences importantes dans la proportion de postes attribués à chaque groupe linguistique aux niveaux inférieurs de l'administration publique. Toutefois dans les postes de directeur (et plus haut dans la hiérarchie) on exige que dans chaque département 50 % des postes soient attribués à des néerlandophones et 50 % à des francophones, bien que cette communauté constitue moins de la moitié de la population belge. Il y a donc une surreprésentation des membres de cette communauté dans les échelons supérieurs de l'administration fédérale (Turgeon & Gagnon, 2013).

### Le cas du Luxembourg

La constitution luxembourgeoise accorde au français et à l'allemand le statut de langue administrative depuis 1848. Toutefois, en 1984, le Luxembourg a adopté la Loi sur le régime des langues proclamant le luxembourgeois comme étant seule langue nationale, mais attribuant des « rôles officiels » au français et à l'allemand (Garcia, 2011). Cette loi est marquée par l'absence de mesure linguistique pour ne pas altérer le statut multilingue *de facto* existant dans l'État (Garcia, 2011). En effet, la loi de 1984 apparaît comme un compromis à la suite de pressions exercées, d'une part, par des communautés linguistiques et, d'autre part, par des fonctionnaires d'État. Ainsi, l'article 2 de la loi précise que les actes législatifs et leurs règlements d'exécution doivent être rédigés en français (à défaut, une traduction du document doit être produite en français) tandis que l'article 3 stipule qu'en

## ÉBAUCHE - NE PAS CITER, NI REPRODUIRE SANS LA PERMISSION DES AUTEURS

« matière administrative, contentieuse ou non contentieuse, et en matière judiciaire, il peut être fait usage des langues française, allemande ou luxembourgeoise, sans préjudice des dispositions spéciales concernant certaines matières » (Luxembourg, 1984). En 2018, la Loi fut modifiée pour introduire l'article 3bis qui porte sur la reconnaissance de la langue allemande comme langue des signes à part entière.

Aujourd'hui, bien que le multilinguisme n'ait en aucun moment été remis en question par les différentes communautés nationales et que l'allemand et le français continuent de bénéficier du statut de langue administrative, plusieurs fonctionnaires francophones ou germanophones craignent que la loi de 1984 soit modifiée et que cette réforme législative affecte les modalités d'accès aux emplois ou l'organisation du travail (Garcia, 2011).

### Environnement de travail du fonctionnaire luxembourgeois

Au Luxembourg, il existe une différence entre les langues parlées et les langues utilisées dans le cadre du travail. Officiellement, 75 % des fonctionnaires utilisent le luxembourgeois au travail (Luxembourg, 2013). Néanmoins, la majorité des communications officielles sont écrites en français, tandis que les communications orales sont en luxembourgeois (Ouardalitou, 2015). Une analyse du contexte luxembourgeois montre que la politique linguistique tend à diviser les différentes communautés, car l'obligation de parler le luxembourgeois certes protège la langue, mais délégitime les autres communautés (Ouardalitou, 2015).

La seule langue à avoir le statut de langue nationale est le luxembourgeois et les trois autres sont nommées, comme nous l'avons déjà mentionné, *langues administratives*, ce qui ne confère aucun privilège ou garantit spécifique au sein de l'emploi dans l'administration publique. Paradoxalement, l'unique maîtrise du luxembourgeois ne permet pas à lui seul l'accès à l'emploi dans l'administration publique, mais sa connaissance est toujours indispensable (Horner & Weber, 2008). Il appert ainsi que le Luxembourg se caractérise par l'absence d'« une véritable prise de décision et le refus de trancher définitivement en faveur d'un projet politique donné » (Garcia, 2011). Le pays préfère donc garder une espèce de flou artistique en matière de droits linguistiques. Néanmoins, avec la Loi du 20 juillet 2018 relative à la promotion de la langue luxembourgeoise, l'État prend plus fermement position pour le luxembourgeois notamment avec l'adoption d'une politique de

la langue luxembourgeoise et la création d'un Centre pour le luxembourgeois (Luxembourg, 2018).

## Le cas de la Suisse

La constitution suisse reconnaît l'existence de quatre langues nationales (le français, l'allemand, l'italien et le romanche) et de trois langues officielles (le français, l'allemand et l'italien). Ainsi, l'administration fédérale suisse est trilingue (allemand, français, italien) et chaque employé peut choisir de travailler dans la langue officielle de son choix (Papadopoulos, 2011). L'usage de la langue officielle de son choix est fondé sur le principe de la coexistence amicale des quatre langues nationales qui a toujours été respecté en Suisse (Kuźelewska, 2016).

Malgré le principe de coexistence amicale entre les langues, l'ordonnance sur les langues nationales et la compréhension entre les communautés linguistiques est entrée en vigueur à la suite de son approbation par le parlement (mais contre l'avis du conseil fédéral) en 2007 (Papadopoulos, 2011). Elle stipule que les départements doivent atteindre un « niveau de représentation » par communauté linguistique (Turgeon & Gagnon, 2013). De plus, elle crée un poste de délégué au plurilinguisme qui est directement sous la responsabilité de l'Office fédéral du personnel et stipule qu'il est désormais obligatoire que les cadres aient des connaissances actives de deux langues officielles et passives de la troisième (Papadopoulos, 2011).

Cela dit, près de neuf actes législatifs sur dix étant rédigés à l'origine en allemand au sein du parlement fédéral, on assiste à une homogénéisation linguistique *de facto* du personnel fédéral au niveau des cadres (Papadopoulos, 2011). Cette situation tend à créer un cercle vicieux de recrutement où « plus la proportion de germanophones dans une unité est élevée, plus il est probable que des candidats germanophones soient retenus » (Papadopoulos, 2011).

#### Environnement de travail du fonctionnaire suisse

Dans le régime linguistique suisse, il n'existe pas de quotas officiels par communauté ni de restrictions relatives à la langue pour des candidatures à un poste. Cependant, de façon générale, la représentation passive des communautés linguistiques dans l'administration fédérale est en conformité avec la répartition des populations linguistiques en Suisse malgré des variations selon le département ou l'organisation fédérale (Papadopoulos, 2011).

Comme nous l'avons déjà mentionné, il faut noter que, dans l'administration fédérale, les employés doivent posséder une bonne compréhension écrite et orale d'une deuxième langue et que les hauts fonctionnaires se doivent d'avoir non seulement une bonne connaissance active d'une deuxième langue, mais également une connaissance passive d'une troisième langue (Turgeon & Gagnon, 2013). L'italien n'est pas une langue de rédaction originale dans l'administration fédérale (malgré son statut de langue officielle) et les locuteurs de cette langue à l'emploi du gouvernement fédéral sont censés utiliser une autre langue officielle et posséder des connaissances linguistiques plus développées que les francophones ou les germanophones (Papadopoulos, 2011).

En Suisse où le cadre légal est moins contraignant qu'au Canada, la représentation proportionnelle des communautés linguistiques dans la fonction publique fédérale a évolué au cours des dernières années, favorisant insidieusement les employés germanophones. En effet, selon Papadopoulos, pour les recruteurs, il est primordial pour un employé d'avoir des compétences actives en allemand pour une intégration réussie, d'où une tendance à engager une personne parlant l'allemand (langue majoritaire). Cela se traduit dans la pratique par non seulement une sous-utilisation des langues minoritaires, mais également par la difficulté des cadres germanophones à renforcer leurs compétences linguistiques dans les autres langues, contrairement aux francophones ou aux italophones. Cet état de fait entraîne une discrimination systémique à l'égard des locuteurs dont l'allemand n'est pas la langue maternelle dans l'administration publique fédérale.

## ÉBAUCHE - NE PAS CITER, NI REPRODUIRE SANS LA PERMISSION DES AUTEURS

Pour Papadopoulos, il est important que les recruteurs et les directions soient sensibilisés à la représentation équitable des communautés linguistiques et du plurilinguisme au sein des organisations publiques, car à défaut, cette discrimination systémique contribuera à rendre les unités encore plus unilingues. À ce jour, la communauté italoophone demeure le groupe linguistique le moins représenté aux postes supérieurs. Toutefois, cette sous-représentation s'explique aussi en partie par le faible nombre de candidatures de cette communauté aux postes fédéraux. Il semble donc que la discrimination systémique ne s'exerce pas uniquement à travers l'agir des recruteurs qui favorisent les candidats germanophones, mais aussi par une forme d'autocensure des candidats italophones (Papadopoulos, 2011).

### Que nous apprend le Sondage auprès des fonctionnaires fédéraux?

Notre analyse se concentre sur les six questions suivantes :

- Le matériel et les outils mis à ma disposition dans le cadre de mon travail, y compris les logiciels et les autres outils informatisés, sont disponibles dans la langue officielle de mon choix
- Lorsque je rédige des documents, y compris des courriels, je me sens libre de le faire dans la langue officielle de mon choix
- Durant les réunions de mon unité de travail, je me sens libre d'utiliser la langue officielle de mon choix
- Lorsque je communique avec mon (ma) superviseur(e) immédiat(e), je me sens libre de le faire dans la langue officielle de mon choix
- Durant les réunions au sein de mon ministère ou organisme, les président(e)s de rencontre créent un environnement où je me sens libre d'utiliser la langue officielle de mon choix
- Mon ministère ou organisme offre de la formation dans la langue officielle de mon choix

Nous avons choisi de mettre en perspective les réponses à ces questions selon cinq variables démographiques, à savoir la première langue officielle (anglais ou français), l'exigence linguistique du poste (bilingue, unilingue anglais, unilingue français, l'une ou l'autre des deux langues officielles), la région où habitent les répondants (provinces, territoires, région de la capitale nationale), les années de service dans la fonction publique (moins de 3 ans, 3 à 10 ans, 11 à 20 ans, plus de 20 ans) et le genre (masculin, féminin, divers). Les trois premières variables ont été utilisées dans le cadre de nos analyses

descriptives, afin de vérifier si nous pouvions brosser un portrait différent des réponses des employés francophones et anglophones. Les deux autres variables ont été utilisées avec les trois premières dans le cadre d'analyses factorielles, pour vérifier dans quelle mesure d'autres facteurs que la langue pouvaient influencer les réponses aux questions du sondage.

## Un premier portrait

En ce qui a trait à la première question (Le matériel et les outils mis à ma disposition dans le cadre de mon travail, y compris les logiciels et les autres outils informatisés, sont disponibles dans la langue officielle de mon choix), on note tout d'abord que la première langue officielle joue un rôle important dans l'opinion des répondants. En effet, indépendamment des années, les répondants fortement en accord avec cette question varient entre 76 % et 78 % pour ceux dont la première langue officielle est l'anglais et entre 50 % et 54 % pour ceux dont la première langue officielle est le français. Ainsi, bien qu'une majorité de répondants soient toujours fortement en accord, il demeure que l'on peut observer une variation oscillant entre 22 et 28 points de pourcentage selon la première langue officielle, ce qui est considérable.

L'impact de la langue dans l'opinion des répondants se confirment aussi lorsque nous analysons les réponses en fonction des régions où ils habitent, puisque plus la proportion de francophones dans une région est élevée, moins l'opinion des répondants est favorable à la question. Ce scénario se répète lorsque l'on s'attarde aux exigences linguistiques des postes. En effet, les réponses sont toujours plus favorables (entre 73 % et 78 %)<sup>3</sup> pour les répondants occupant un poste unilingue anglais ou de l'une ou l'autre des deux langues officielles (dont la plus large proportion est anglophone), que dans les postes désignées bilingues (entre 61 % et 63 %) ou dans les postes unilingues français (entre 50 % et 60 %).

Nous concluons donc que les francophones ont plus de difficultés à obtenir du matériel de travail dans leur langue que les anglophones, bien que les taux de désaccord demeurent marginaux.

---

<sup>3</sup> Les nombres entre parenthèses indiquent les écarts de pourcentage selon les années de sondage.

## ÉBAUCHE - NE PAS CITER, NI REPRODUIRE SANS LA PERMISSION DES AUTEURS

En ce qui a trait maintenant à la deuxième question (Lorsque je rédige des documents, y compris des courriels, je me sens libre de le faire dans la langue officielle de mon choix), on note encore une fois une différence marquée entre les répondants dont la première langue officielle est le français (taux d'accord oscillant entre 38 % et 42 %, selon les années) et ceux dont la première langue officielle est l'anglais (taux d'accord oscillant entre 75 % et 78 %, selon les années).

Cette observation se confirme aussi lorsque nous analysons les résultats en fonction de la région où habitent les répondants. Comme nous l'avons vu dans l'analyse de la première question, nous pouvons noter que l'opinion des répondants est moins favorable dans les régions où la proportion de francophones est plus élevée. Cette tendance se confirme aussi lorsque nous nous attardons aux exigences linguistiques des postes, alors que les répondants occupant des postes unilingues français sont beaucoup moins d'accords (entre 52 % et 61 %) que ceux occupant des postes unilingues anglais (78 % ou 79 %) ou des postes de l'une ou l'autre langue officielle (entre 75 % et 77 %). Toutefois, contrairement à la première question, on voit que ce sont les répondants occupant des postes bilingues qui manifestent le moins d'accords (entre 49 % et 51 % selon les années). Ces derniers résultats ne sont pas surprenants et confirment au contraire l'impression, dont nous faisons état dans l'introduction, à savoir qu'une personne bilingue est une personne francophone qui parle anglais. En effet, on doit comprendre ici, c'est que si vous occupez un poste bilingue l'administration fédérale s'attend tacitement à ce que vous rédigiez en anglais, indépendamment que vous soyez francophone ou anglophone.

Nous concluons donc que les francophones se sentent beaucoup moins libres de rédiger dans la langue de leur choix que les anglophones, particulièrement pour ceux qui occupent des postes bilingues.

En ce qui concerne maintenant la troisième question (Durant les réunions de mon unité de travail, je me sens libre d'utiliser la langue officielle de mon choix), les résultats sont très similaires à ceux de la deuxième question. Les répondants dont la première langue officielle est l'anglais sont plus en accord (entre 74 % et 78 %) que ceux dont la première

## ÉBAUCHE - NE PAS CITER, NI REPRODUIRE SANS LA PERMISSION DES AUTEURS

langue officielle est le français (entre 48 % et 51 %). De même, lorsque l'on s'attarde à la localisation des répondants, on note encore la même relation inverse qu'à la première et à la deuxième question, à savoir que ce sont dans les régions où la proportion de francophones est la plus élevée que l'on trouve les taux d'accords les plus bas. La similarité des résultats est aussi présente lorsque l'on s'attarde aux exigences linguistiques du poste. Les répondants les plus en accord sont ceux qui occupent des postes unilingues anglais ou de l'une ou l'autre des langues officielles (entre 71 % et 77 %), puis ceux occupant des postes unilingues français (63 % à 70 %) et enfin ceux dont le poste est désigné bilingue (57 % à 61 %). Les résultats montrent encore une fois cette attente tacite dans l'administration publique fédérale que si vous occupez un poste bilingue, on s'attend à ce que vous puissiez vous exprimer en anglais, nonobstant que votre première langue officielle soit le français ou l'anglais.

Nous concluons ainsi que les francophones se sentent moins libres que les anglophones de s'exprimer dans la langue officielle de leur choix, bien que ce sentiment soit nuancé selon les régions où habitent les répondants.

Si l'on s'attarde maintenant à la quatrième question (Lorsque je communique avec mon (ma) superviseur(e) immédiat(e), je me sens libre de le faire dans la langue officielle de mon choix), on voit une distinction beaucoup plus nette (variant entre 11 et 16 points de pourcentage) entre les répondants dont la première langue officielle est l'anglais (entre 81 % et 83 %) et ceux dont la première langue officielle est le français (entre 67 % et 70 %). C'est une différence beaucoup plus importante que dans les autres questions. On note aussi une relation inverse entre le taux d'accord à la question et les régions où la population francophone est la plus élevée, mais il s'agit d'une réalité beaucoup plus ténue, les différences étant beaucoup plus nuancées que dans les autres questions. On peut faire à peu près la même observation en ce qui a trait aux exigences linguistiques, alors qu'encore une fois le taux d'accord est plus élevé chez ceux occupant un poste unilingue anglais et l'une ou l'autre des deux langues officielles (entre 79 % et 82 %) que dans les postes unilingues français (entre 71 % et 81 %) ou désignés bilingues (73 % ou 74 %). Toutefois, il convient ici de noter que contrairement à la deuxième et à la troisième question, l'accord est plus

## ÉBAUCHE - NE PAS CITER, NI REPRODUIRE SANS LA PERMISSION DES AUTEURS

marqué pour ceux occupants des postes bilingues que pour ceux occupants des postes unilingues français. Il semble donc que la pression qui s'exerce sur les francophones occupant un poste bilingue pour qu'ils s'expriment en anglais dans les réunions ou dans les correspondances ne se reflète pas nécessairement dans les dynamiques entre les superviseurs immédiats et les employés. Mais, les données montrent tout de même que de manière générale, les francophones se sentent bien moins libres de s'exprimer dans leur première langue officielle que les anglophones.

Nous concluons donc que, de façon générale, les francophones se sentent libres de communiquer avec leur superviseur immédiat dans la langue de leur choix, bien que ce choix semble un peu plus limité au Québec, dans la région de la capitale nationale et au Nunavut.

Tournons notre attention vers la cinquième question (Durant les réunions au sein de mon ministère ou organisme, les président(e)s de rencontre créent un environnement où je me sens libre d'utiliser la langue officielle de mon choix). Nous notons ici, encore une fois, une distinction très nette entre les répondants dont la première langue officielle est l'anglais (68 %) et ceux dont la première langue officielle est le français (38 % et 39 %). Mais ce sont les baisses importantes du taux d'accord en comparaison avec les autres questions qui étonnent surtout. Une tendance à la baisse que l'on remarque également lorsque l'on tient compte des exigences linguistiques des postes où on voit que les répondants occupant un poste unilingue anglais ou de l'une ou l'autre des langues officielles sont plus en accord (67 % et 68 %) que ceux occupant des postes bilingues (48 %) ou des postes unilingues français (49 %).

En ce qui a trait aux différences régionales, il est vrai que l'on observe toujours cette même relation inverse entre la proportion de la population francophone dans une région et le taux d'accord à la question, mais contrairement à la question précédente, ici les différences sont nettes. Alors que dans la plupart des régions on note un taux d'accord qui varie entre 61 % et 71 %, ces taux chutent de façon importante dans la région de la capitale nationale (53 % et 54 %), au Nunavut (49 % et 53 %) et au Québec (44 %). Encore, une fois, bien que la

## ÉBAUCHE - NE PAS CITER, NI REPRODUIRE SANS LA PERMISSION DES AUTEURS

variation des taux d'accord à travers les régions suit approximativement la même configuration que dans les autres questions, le niveau réellement plus faible étonne. Il semble donc évident que dans les réunions ministérielles, les présidents n'arrivent pas à créer un environnement où les employés se sentent libres de s'exprimer dans la langue de leur choix, que ce soit en français ou en anglais. Il s'agit d'un paradoxe difficile à expliquer considérant les limites des données ouvertes dont nous disposons. Des analyses plus poussées sur des données réelles seront nécessaires, ne serait-ce que pour émettre des hypothèses expliquant ce paradoxe.

Nous concluons donc que les ministères et organismes n'arrivent pas à offrir un environnement aussi satisfaisant en ce qui a trait à la liberté de s'exprimer dans la langue officielle de son choix, que peuvent le faire les unités. Mais, malgré cet accord généralement beaucoup plus faible que dans les autres questions, il demeure que les francophones se sentent toujours moins libres de s'exprimer dans leur langue que les anglophones.

Enfin, si l'on tient compte de la sixième question (Mon ministère ou organisme offre de la formation dans la langue officielle de mon choix) on revient vers des nombres plus cohérents avec les autres questions que la précédente. Encore une fois, c'est le même patron qui se répète. On constate d'abord que les répondants dont la première langue officielle est l'anglais ont un taux d'accord nettement plus élevé (entre 73 % et 74 %) que ceux dont la première langue officielle est le français (entre 48 % et 52 %). On note, par ailleurs, qu'en ce qui a trait aux exigences linguistiques, les répondants dont le poste est unilingue anglais ou de l'une ou l'autre des deux langues officielles présentent un taux d'accord plus élevé (entre 71 % et 73 %) que ceux dont le poste est unilingue français (entre 50 % et 58 %) ou désigné bilingue (entre 58 % et 59 %). On note également le lien inversement proportionnel entre le taux d'accord et la proportion de la population francophone dans les différentes régions.

## ÉBAUCHE - NE PAS CITER, NI REPRODUIRE SANS LA PERMISSION DES AUTEURS

Nous concluons donc, sans grande surprise, que les francophones sont beaucoup moins nombreux à avoir accès à une formation dans la langue de leur choix (approximativement la moitié d'entre eux) que les anglophones.

### Des profils plus précis

Les analyses factorielles de chacune des questions du sondage que nous avons retenues révèlent toutes que les facteurs qui contribuent le plus à façonner l'opinion des répondants à l'égard des diverses questions sont ceux liés aux caractéristiques linguistiques et ceux liés aux caractéristiques régionales. Les autres facteurs jouent un rôle plus secondaire. Aussi, dans toutes les analyses, on note un fort contraste entre les facteurs propres à la réponse *fortement d'accord* et les autres réponses (*partiellement en accord, ni en accord, ni en désaccord, partiellement en désaccord, fortement en désaccord*). Cela n'est pas surprenant, puisque dans toutes les questions, cette réponse seule attire toujours au moins 50 % des répondants, à quelques exceptions près.

Cela étant dit, bien que les variables genre et années de service aient un impact très marginal dans l'opinion des répondants, il reste que deux caractéristiques de ces variables présentent tout de même des contributions beaucoup plus importantes. Ainsi, en ce qui a trait aux répondants qui ont moins de trois années de service à l'emploi de la fonction publique fédérale et aux répondants qui s'identifient au genre divers, ils sont toujours plus fortement d'accord avec les questions que les autres répondants. Le genre divers est beaucoup plus associé à un accord modéré ou à un désaccord modéré aux questions, alors que le fait de s'identifier comme un homme ou comme une femme a un impact marginal dans l'opinion formulée à l'égard des questions retenues.

Si on s'attarde maintenant aux caractéristiques linguistiques, qui contribuent le plus à façonner l'opinion des répondants, on note, sans surprise, que les répondants dont la première langue officielle est le français et dont le poste est unilingue français ont plutôt tendance à être modérément et plutôt en désaccord avec les questions que les autres répondants. Le fait d'occuper un poste désigné bilingue a un effet beaucoup plus ténu que

## ÉBAUCHE - NE PAS CITER, NI REPRODUIRE SANS LA PERMISSION DES AUTEURS

les caractéristiques susmentionnées, mais est tout de même plus associé à un accord ou un désaccord modéré.

Enfin, en ce qui a trait aux caractéristiques régionales, seul le fait d'habiter dans quatre régions spécifiques du Canada a un effet réellement marqué. Ainsi, les employés du Nunavut et du Québec sont associés à un fort désaccord (surtout modéré), alors que les employés vivant au Yukon et dans les Territoires du Nord-Ouest sont plutôt associés à un accord modéré. Les employés des autres régions sont concentrés dans une réponse fortement d'accord pour l'ensemble des questions. De prime à bord, ce profil régional peut surprendre. Pourquoi les employés du Yukon et des Territoires du Nord-Ouest sont-ils plus modérés dans leur accord et pourquoi les employés du Nunavut sont-ils plus associés à un désaccord ? En ce qui concerne le Nunavut et les Territoires du Nord-Ouest, le fait que le premier reconnaisse l'Inuktitut comme une langue officielle et que le deuxième reconnaisse onze langues officielles, cela vient très certainement jouer dans les réponses de ces employés. Le gouvernement fédéral a très certainement plus de peine à offrir du matériel, des services et crée un environnement de travail favorable aux langues autochtones que pour l'anglais ou le français. Quant au Yukon, deux hypothèses devraient être vérifiées : d'abord, il y a peut-être une disproportion d'employés fédéraux (attirés par des emplois spécifiques dans le Nord) dont la première langue officielle est le français (le taux de 5,1 % de francophones au Yukon — significativement plus élevé que partout ailleurs au Canada à l'exception du Québec et du Nouveau-Brunswick — soutient une telle hypothèse) ; ensuite, le fait que le Yukon reconnaisse officiellement l'importance des langues autochtones (sans les reconnaître comme langue officielle) peut aussi avoir un effet sur les réponses des employés.

Les analyses factorielles nous ont permis de dresser un portrait plus fin des profils de réponses que nos analyses descriptives de la section précédentes. Le lecteur pourrait être tenté à ce stade de faire des associations tout à fait plausibles (par exemple les employés masculins dont la première langue officielle est le français, habitant le Québec et ayant plus de 11 années de services sont généralement en désaccord avec les questions), mais dresser de tels portraits exigerait plutôt des analyses de régression ou de mesure d'association pour

confirmer ce que nous pouvons présentement déduire des analyses factorielles. Cependant, les données dont nous disposons ne nous permettent pas de produire de telles analyses. Nous devons donc nous limiter, pour le moment, aux portraits que nous offrent les analyses factorielles. Nous nous tournons maintenant vers les réponses à nos quatre questions de recherche.

## Que révèle notre analyse ?

Nos analyses des données ouvertes du Sondage auprès des fonctionnaires nous permettent d'apporter certaines réponses aux questions de recherche présentées dans l'introduction. Nous nous sommes d'abord demandé si les employés de la fonction publique fédérale peuvent réellement travailler dans la langue officielle de leur choix. Pour répondre à notre première question de recherche, nous nous attardons aux conclusions que nous avons tirées à la suite de notre analyse des réponses des deuxième, troisième, quatrième et cinquième questions que nous avons retenue du sondage.

Nous avons déjà conclu, au terme de notre analyse de ces questions, que les employés francophones se sentent beaucoup moins libres de rédiger des documents et des courriels dans la langue officielle de leur choix que les employés anglophones et qu'ils se sentent moins libres de s'exprimer dans la langue officielle de leur choix que les employés anglophones lors de réunion d'équipe. Nous avons vu toutefois que selon la région où habitent les répondants francophones, leur sentiment de pouvoir s'exprimer librement ou non dans la langue de leur choix varie de façon notable. L'impact plus grand de la région sur cette variable s'explique du fait que, contrairement aux documents et courriels qui circulent dans tout l'appareil gouvernemental, peu importe la région d'où vient la correspondance, les réunions demeurent une réalité beaucoup plus locale. Il y a bien évidemment des réunions pancanadiennes ou dites « nationales » qui peuvent se faire en visioconférence ou encore dans certains lieux, comme Ottawa. Mais la question vise les réunions d'unité qui sont des réunions locales, alors que les réunions pancanadiennes ou « nationales » sont généralement composées de représentants de diverses unités. Il s'agit donc d'une réalité complètement différente et on comprend mieux ainsi la contribution de la variable régionale dans l'opinion des répondants.

Pour s'en convaincre, il suffit de porter notre attention sur les taux d'accord à la question portant sur les réunions ministérielles. Ces réunions ont une portée nationale et les résultats sont significativement beaucoup plus défavorables qu'à la question portant sur les réunions d'unités qui demeurent des réalités locales. Or, nous avons constaté, au terme de notre analyse, que les employés anglophones se sentaient aussi beaucoup moins libres d'utiliser la langue de leur choix dans les réunions ministérielles que dans les réunions d'unités (même si, il faut le souligner, les francophones se sentent encore moins libres que les anglophones d'utiliser la langue de leur choix dans les réunions ministérielles). Comment peut-on expliquer que les employés sentent que les ministères et organismes arrivent à moins bien offrir un environnement propice à l'usage de la langue de leur choix lors que leurs unités de travail ? En fait, on sait que les postes unilingues français et les postes unilingues anglais sont concentrés dans les régions qui ne sont pas désignées bilingues. Or, on retrouve dans ces unités une assez grande homogénéité linguistique, où tous les employés (ou presque) ont comme première langue officielle, dans un cas, le français et dans l'autre l'anglais. Ainsi, dans les réunions d'unités, qui demeurent locales, ces employés se sentent libres de s'exprimer dans la langue de leur choix, puisque tous (ou presque) partagent la même première langue officielle. Ces réunions se déroulent rarement de façon bilingue. Toutefois, dans les réunions ministérielles toutes les réunions se déroulent dans les deux langues officielles, créant ainsi une dynamique où les employés francophones se sentent obligés de parler l'anglais et où les employés anglophones, particulièrement les cadres, se sentent obligés de s'exprimer à un moment où à un autre en français. Encore une fois, le fait que les employés occupant un poste bilingue (qui travaillent donc constamment dans un environnement bilingue) soient moins d'accords avec cette question que les autres employés (postes unilingues français ou poste unilingue anglais) appuie notre conclusion.

Enfin, en ce qui a trait à la communication avec le superviseur immédiat, nous avons conclu que les francophones se sentent généralement libres de communiquer dans la langue de leur choix, bien que ce choix semble plus limité au Québec, dans la région de la capitale nationale et au Nunavut. Ce choix plus limité dans ces trois régions s'explique

## ÉBAUCHE - NE PAS CITER, NI REPRODUIRE SANS LA PERMISSION DES AUTEURS

différemment. Dans la région de la capitale nationale, où se côtoient le plus les employés anglophones et francophones, il n'est pas rare que des employés francophones aient des superviseurs anglophones. Or, même si théoriquement le superviseur devrait parler français, dans les faits la maîtrise du français est souvent plus laborieuse et les employés francophones se sentent obligés de parler anglais pour s'assurer de bien se faire comprendre. Au Québec, on peut parfois observer une dynamique semblable, mais c'est la création d'équipes virtuelles depuis plusieurs années qui a fort certainement plus d'impact dans le rapport entre l'employé francophone et son superviseur. En effet, ces équipes virtuelles lient des employés du Québec avec des superviseurs qui peuvent se situer à Ottawa ou Toronto (par exemple). Donc, même si l'employé francophone se trouve au Québec (où il y a généralement une certaine homogénéité linguistique en français), il a de fortes chances que son superviseur soit à Ottawa et que sa maîtrise du français soit laborieuse. Pour le Nunavut, l'impact des équipes virtuelles est certainement un élément d'explication, mais le fait que l'Inuktitut soit une langue officielle et que peu de superviseurs maîtrisent cette langue influence peut-être aussi les réponses à cette question.

Pour répondre directement à notre question, nous dirons que les employés de la fonction publique fédérale peuvent généralement travailler dans la langue de leur choix, si leur première langue officielle est l'anglais. Ce choix est beaucoup plus limité pour les employés francophones, bien qu'encore une fois, à l'exception des réunions ministérielles, ces employés enregistrent des taux de réponse fortement d'accord d'environ 50 % et plus (alors que pour ces mêmes questions les employés anglophones enregistrent des taux fortement d'accord de plus de 70 %).

Nous nous sommes ensuite demandé si les employés de la fonction publique fédérale ont accès à des services dans la langue officielle de leur choix. Pour répondre à cette question de recherche, nous devons nous pencher sur la première et la dernière question que nous avons retenues du sondage. Notre analyse nous a permis de conclure que les employés francophones semblent avoir plus de difficultés que les employés anglophones à obtenir du matériel de travail dans leur langue officielle et, selon les données que nous avons pu tirer du sondage, ils ont également plus de difficulté à obtenir de la formation dans leur langue.

## ÉBAUCHE - NE PAS CITER, NI REPRODUIRE SANS LA PERMISSION DES AUTEURS

Cela dit, il faut tout de même souligner qu'indépendamment des caractéristiques linguistiques sur lesquelles nous nous attardons, les réponses fortement d'accord des employés francophones constituent toujours au moins la moitié d'entre elles (ce qui contraste tout de même avec les réponses des employés anglophones qui se situent généralement autour des trois quarts comme étant fortement d'accord). Ainsi, pour répondre directement à notre question, nous dirons que les employés de la fonction publique fédérale ont accès à des services dans la langue officielle de leur choix, mais cela est beaucoup plus vrai pour les employés anglophones que pour les employés francophones.

Nous nous sommes également demandé comment l'usage des langues officielles dans la fonction publique fédérale a évolué depuis 2008. Nous nous sommes donc penchés sur la variation des différents indicateurs retenus dans notre analyse pour l'ensemble des années. Le constat est surprenant, puisqu'en moyenne ceux-ci varient d'à peine 2 points de pourcentage au cours d'une période de près de 10 ans, et ce pour l'ensemble des questions. On trouve deux seules exceptions, soit pour les employés occupant un poste unilingue français dont on observe une variation de 10 points de pourcentage au cours de la période 2008 à 2017 en ce qui a trait au matériel de travail disponible dans la langue de son choix et à la liberté de pouvoir parler à son superviseur dans la langue de son choix. En fait, dans les deux cas on observe une diminution draconienne entre 2011 et 2014, puis une constance du taux en 2017.

En ce qui concerne la disponibilité du matériel dans la langue de son choix, la baisse draconienne correspond avec la prise en charge de la gestion du matériel informatique (ordinateurs, logiciels, etc.) par Services partagés Canada. Alors qu'auparavant ces ressources étaient gérées localement dans les ministères, il semblerait qu'il était plus facile pour les francophones d'obtenir ce matériel dans leur langue qu'après la prise en charge par Services partagés Canada. Le fait d'avoir une gestion locale semblait offrir plus de flexibilité dans la disponibilité linguistique du matériel, qu'une gestion centralisée. Quant à la liberté de s'exprimer dans la langue de son choix auprès de son superviseur, la baisse correspond avec la création plus généralisée des équipes virtuelles, dans lesquelles les

## ÉBAUCHE - NE PAS CITER, NI REPRODUIRE SANS LA PERMISSION DES AUTEURS

superviseurs sont surtout localisés à Ottawa (généralement anglophones) et les employés, dont le poste est unilingue français, au Québec. On peut donc aisément penser qu'une telle dynamique a créé certaines frustrations parmi les employés francophones que l'on observe dans la variation de 10 points de pourcentage en moins entre 2011 et 2014.

On peut donc penser que la centralisation de la gestion du matériel informatique et de la gestion des équipes a entraîné une diminution du respect du choix de la langue officielle pour les francophones. Mais du reste, il faut tout de même souligner à nouveau qu'en matière linguistique, la situation n'a guère changé entre 2008 et 2017.

Nous nous sommes finalement demandé comment le Canada se compare à d'autres États multilingues en matière de droits linguistiques au sein de leur fonction publique respective. En Belgique comme au Canada, l'usage des langues officielles dans les administrations publiques est surtout le produit d'un cheminement constitutionnel (Domenichelli, 1999). On note plusieurs ressemblances entre la Belgique et le Canada en matière linguistique. Ils sont soumis à un régime bilingue, respectivement néerlandais-français et anglais-français, composés de deux communautés ayant chacune un ancrage territorial et la communauté minoritaire, dans les deux cas francophones, a un poids démographique important (Domenichelli, 1999). Le bilinguisme belge a contribué, comme au Canada, à la mise en œuvre des dispositions encadrant l'usage des langues dans l'administration publique et protégeant les minorités linguistiques. Toutefois, contrairement au régime canadien, le régime belge a mis en place des systèmes de quotas de langue officielle et des mécanismes de participation des communautés linguistiques, alors qu'au Canada ce type de mécanismes sont inexistantes. Autre différence à souligner, les institutions fédérales canadiennes utilisent les deux langues officielles sur l'ensemble du territoire et ne limitent pas l'usage de l'une ou l'autre des langues à un territoire spécifique, comme en Belgique.

Au Luxembourg, malgré l'existence d'un régime multilingue (luxembourgeois, allemand français) — et contrairement à l'approche canadienne —, il existe une volonté de prépondérance du luxembourgeois, par rapport aux autres langues. De plus, la loi sur le régime des langues du Luxembourg est une mesure symbolique qui a pour objectif de

## ÉBAUCHE - NE PAS CITER, NI REPRODUIRE SANS LA PERMISSION DES AUTEURS

répondre aux pressions des communautés, mais n'engage pas les moyens financiers nécessaires à sa réalisation (Garcia, 2011), tandis qu'au Canada on octroie des moyens financiers et on offre des garanties juridiques pour protéger l'égalité de statut des deux langues officielles. Enfin, la politique linguistique ne porte pas de vision à long terme et ne tranche pas définitivement sur un modèle de régime linguistique à adopter par opposition au Canada où le bilinguisme est institutionnalisé.

La Suisse ressemble beaucoup au Canada en ce que les minorités linguistiques ont tendance à utiliser la langue majoritaire, ce qui constitue un frein au plurilinguisme dans les deux pays (Papadopoulos, 2011). Toutefois, l'administration fédérale canadienne est plus exigeante et contraignante en matière linguistique, que l'administration fédérale suisse. Qui plus est dans le régime linguistique suisse, il n'existe pas de quotas officiels par communauté ni de restrictions relatives à la langue pour des candidatures à un poste. L'approche suisse se situe donc entre l'approche libérale du Canada et l'approche communautaire de la Belgique (Turgeon & Gagnon, 2013).

L'autre particularité du régime linguistique de la Suisse est que, contrairement à la Belgique, l'État est plurilingue et non plurinational (Dardanelli, 2011) sans compter qu'il n'existe pas dans la société suisse de clivages entre les communautés linguistiques francophones ou germanophones contrairement aux communautés linguistiques du Canada (Guérin & Nadeau, 1998), de la Belgique ou du Luxembourg où des tensions entre ces communautés sont toujours palpables.

Mais les changements concernant la langue de travail (représentativité active) n'ont pas mené aux résultats attendus. Tant au Canada qu'en Suisse, la sensibilisation et l'engagement du personnel dirigeant semblent être des facteurs cruciaux pour une promotion effective du plurilinguisme interne, alors qu'ils semblent faire défaut. Conséquemment, les minorités ne revendiquent pas leurs droits et utilisent plutôt la langue majoritaire, ce qui porte préjudice au plurilinguisme (Papadopoulos, 2011).

## ÉBAUCHE - NE PAS CITER, NI REPRODUIRE SANS LA PERMISSION DES AUTEURS

En somme, si l'on fait exception du Luxembourg, on constate que les États que nous avons comparés sont confrontés à des défis linguistiques semblables, et que, si historiquement, ils ont suivi des parcours différents dans leurs façons de respecter ou de protéger les droits minorités linguistiques dans leur administration publique respective, aujourd'hui il se dégage un modèle régalien fort, à savoir qu'une constitution reconnaît l'existence de langues officielles sur le territoire de l'État (fédéral), que des lois, des réglementations et des ordonnances viennent préciser l'expression du respect des droits linguistiques dans l'organisation du travail de la fonction publique, afin de mettre en place des pratiques. Ces pratiques toutefois diffèrent. Nous avons vu que la Belgique a adopté un système de quotas pour la haute fonction publique qui n'existe pas au Canada et en Suisse, mais qui sert à garantir le bilinguisme de la haute fonction publique. L'exigence de bilinguisme ne vise donc pas les cadres, mais bien les organisations, une pratique qui n'existe pas au Canada et en Suisse.

Le Canada pour sa part a adopté un système de postes et de régions bilingues, et a fait du bilinguisme un élément de mérite dans le recrutement des fonctionnaires, particulièrement dans les postes de gestion et de la haute fonction publique, deux pratiques qui n'existent pas en Belgique et en Suisse. Le Canada et le Suisse se sont dotés d'un gardien du multilinguisme, le premier étant le Commissaire aux langues officielles du Canada (qui est un agent du parlement canadien) et le deuxième étant le Délégué au plurilinguisme (qui est sous la responsabilité de l'Office fédéral du personnel). Le premier a donc plus de poids dans le régime politique que le deuxième, mais, nonobstant cette différence, il faut souligner que ce poste de chien de garde n'existe ni en Belgique ni au Luxembourg.

Notons par ailleurs qu'en Suisse et au Canada, ce sont surtout les postes de cadres qui sont visés par les exigences de multilinguisme. Mais ces exigences demeurent floues. En Suisse, on s'attend à ce que ces fonctionnaires aient une connaissance active de deux langues officielles et une connaissance passive d'une troisième, sans plus préciser ce que cela implique de la part des locuteurs. Au Canada, les postes exigent une maîtrise plus ou moins grande de la langue seconde (selon le poste), laquelle est mesurée par un examen. Le Canada semble donc plus exigeant que la Suisse, mais il faut souligner qu'une fois

l'examen réussi, rien n'est mis en place pour que le fonctionnaire maintienne sa maîtrise de la seconde langue.

Le Luxembourg se compare difficilement au Canada, à la Belgique et à la Suisse, puisque, contrairement à ces États, ses lois et ses politiques ne visent pas à protéger le multilinguisme, mais au contraire à imposer le luxembourgeois comme langue principale tout en tolérant et en reconnaissant un multilinguisme de fait (administratif et légal) avec le français et l'allemand. Et, bien que le régime linguistique soit fondé sur une approche régaliennne semblable à celles du Canada, de la Belgique et de la Suisse, ce sont des pressions sociales qui imposent le multilinguisme et non pas des exigences codifiées dans une réglementation, comme on le retrouve en Suisse et au Canada.

À terme, on constate donc que, sans nécessairement faire figure de proue en matière d'exigences et de protection de droits linguistiques, le Canada n'a rien non plus à envier à d'autres États qui présentent un profil linguistique similaire. De plus, notre recension des écrits et notre analyse documentaire révèlent que les conclusions que nous avons tirées de l'analyse du Sondage auprès des fonctionnaires dressent un portrait à peu près similaire en matière d'enjeux pratiques dans l'usage des langues officielles au sein de l'administration publique suisse et en partie belge. Pour répondre directement à notre question, nous dirons donc que le Canada affiche un profil semblable à la Suisse et près de celui de la Belgique. Le Luxembourg, pour les raisons évoquées, fait bande à part.

## Conclusion

Notre article portait sur le respect des droits linguistiques des fonctionnaires de l'administration publique fédérale. Il cherchait à répondre à quatre questions de recherche en utilisant des données documentaires tirées d'une recension des écrits et des données ouvertes tirées du Sondage auprès des fonctionnaires fédéraux pour les années 2008, 2011, 2014 et 2017 selon six questions relatives à l'usage des langues officielles en milieu de travail.

## ÉBAUCHE - NE PAS CITER, NI REPRODUIRE SANS LA PERMISSION DES AUTEURS

Au terme de nos analyses de ces données, nous avons conclu que les fonctionnaires fédéraux peuvent généralement travailler dans la langue de leur choix, mais que ce choix est beaucoup plus limité pour les employés francophones que pour les employés anglophones. Nous avons aussi constaté que ces employés ont généralement accès à des services dans la langue officielle de leur choix, bien qu'encore une fois ce choix soit plus vrai pour les employés anglophones que pour les employés francophones. Par ailleurs, nous avons déterminé que la situation de l'usage des langues officielles n'a pas vraiment évolué entre 2008 et 2010, à l'exception des interactions entre des employés dont le poste est unilingue francophone et leurs superviseurs et l'accès de ces mêmes employés au matériel de travail dans la langue de leur choix, où l'on note une baisse de 10 points de pourcentage entre 2011 et 2014, laquelle demeure stable en 2017. Enfin, nous avons établi qu'en comparaison avec d'autres États multilingues, le Canada a adopté une approche régaliennne semblable à ces États pour protéger les droits linguistiques des employés fédéraux et que ses exigences en matière linguistiques sont semblables à ce que l'on retrouve ailleurs, particulièrement en Suisse. Il est vrai que sous certains aspects le Canada est un peu plus exigeant à l'égard de ses cadres en matière linguistique, mais malgré cela il fait face aux mêmes enjeux qu'en Suisse ou en Belgique.

Malgré les avantages évidents que présente l'usage de données ouvertes, nous devons souligner les limites qu'elles imposent à notre recherche. Ces limites sont en fait liées à la nature des données ouvertes offertes par Statistique Canada et à la nature des questions du sondage. En effet, les données ouvertes du Sondage auprès des fonctionnaires fédéraux ne sont constituées que de résultats (en pourcentage) de fréquences des réponses aux différentes questions en fonction d'une seule dimension démographique. Nous avons pu faire des analyses descriptives, cartographiques et factorielles, mais sans les données réelles du sondage, plusieurs analyses plus poussées (et plus intéressantes) qui auraient requis l'usage de régressions, de tableaux croisés, ou de mesures d'association n'ont pu être menées. Si nous avions eu accès aux données réelles, nous aurions pu approfondir nos analyses, notamment en vérifiant si les employés francophones hors Québec affichent les mêmes taux d'accord envers les questions que les autres employés.

## ÉBAUCHE - NE PAS CITER, NI REPRODUIRE SANS LA PERMISSION DES AUTEURS

De même, les questions du sondage apparaissent tendancieuses et visent surtout à brosser un portrait de la situation certainement plus rose que ce que nous aurions pu observer autrement. En effet, toutes les questions qui visent l'usage de la langue au travail demandent aux fonctionnaires s'ils se sentent libres d'utiliser la langue de leur choix dans un contexte ou dans l'autre ou si tel ou tel service est disponible dans la langue de son choix. Or, ces questions ne vérifient pas quelle langue le fonctionnaire utilise, mais seulement s'il se sent libre d'utiliser la langue qu'il préfère. On peut aisément imaginer ici qu'un fonctionnaire francophone se sent libre de parler en anglais ou en français dans une réunion d'équipe, mais sachant que plus de la moitié de l'équipe ne comprendra pas ce qu'il dira, il préférera s'exprimer en anglais. Donc, il se sent libre de faire son choix, mais les pressions sociales dirigent son choix vers sa langue seconde. La même logique joue en ce qui a trait aux services dans la langue officielle de son choix. Par exemple, un employé francophone qui veut avoir accès à une formation précise préférera suivre la formation en anglais, puisqu'elle s'offre plusieurs fois par année et est donc plus facilement accessible, alors qu'elle ne s'offrira en français qu'une fois par année, voire qu'une fois tous les deux ans. Ainsi, encore une fois, le fonctionnaire fédéral peut se sentir libre d'utiliser un service dans la langue de son choix, mais l'accès restreint à un service (pour une raison ou pour une autre) dirigera son choix vers sa langue seconde.

Selon nous, ce sondage gagnerait en honnêteté intellectuelle si on ajoutait des questions comme : « Lors des réunions de mon équipe je parle dans ma première langue officielle ». Nous pourrions ainsi vérifier s'il y a un écart entre le sentiment de libre choix et la langue effectivement parlée. Cela permettrait de brosser un portrait plus juste de la situation (et certainement moins rose). De plus, le sondage actuel se borne à vérifier si les fonctionnaires ont accès à du matériel de travail dans la langue de leur choix ou à des formations dans la langue de leur choix. Or, les ministères offrent un nombre bien plus élevé de services à leurs fonctionnaires (service d'aide aux employés, service paie, etc.) Le sondage ne présente aucune question à l'égard de ces services. Le sondage s'enrichirait donc s'il incluait un plus grand nombre de questions relatives aux services offerts et la langue dans laquelle ils sont offerts. Notons par ailleurs que depuis 2018, Statistique Canada et le Secrétariat du Conseil du Trésor mènent le Sondage annuel auprès des fonctionnaires. Ce

## ÉBAUCHE - NE PAS CITER, NI REPRODUIRE SANS LA PERMISSION DES AUTEURS

sondage annuel, produit en parallèle avec le sondage aux trois ans, est plus court, mais vise la même population. Or, le sondage annuel ne contient aucune question relative à la langue de travail, exprimant ainsi la moindre importance que le gouvernement fédéral porte à l'égard des droits linguistiques de ces fonctionnaires.

Finalement, nous soutenons que les conclusions que nous avons pu tirer de nos analyses proposent des pistes de réflexion qui ouvrent de nouvelles avenues de recherche. Ainsi, il serait intéressant de vérifier l'idée qu'il s'exerce une pression tacite sur les fonctionnaires francophones pour qu'ils s'expriment en anglais en réunion, ou dans les documents et les courriels qu'ils produisent, particulièrement pour les employés francophones occupant un poste bilingue. Il serait aussi intéressant d'approfondir nos connaissances des relations linguistiques entre les superviseurs et leurs employés francophones, plus particulièrement dans le contexte des régions bilingues et des équipes matricielles, pour voir si nos conclusions se confirment en utilisant une stratégie différente que les données auxquelles nous avons eu accès. De façon similaire, les dynamiques linguistiques dans les réunions mériteraient elles aussi une attention plus particulière. Est-ce que le fait que les réunions d'équipe sont plus locales et supposent une plus grande homogénéité linguistique explique réellement que les fonctionnaires se sentent plus libres de parler dans la langue de leur choix dans ces réunions que dans des réunions ministérielles ? À cet égard, il faudrait aussi vérifier si la reconnaissance de l'Inuktitut comme langue officielle au Nunavut et la reconnaissance de onze langues autochtones dans les Territoires du Nord-Ouest expliquent (et si oui, dans quelle mesure) les réponses des fonctionnaires de ces régions aux questions en matière de droits linguistiques. Enfin, les mesures de centralisation adoptées par le gouvernement fédéral au cours de la dernière décennie dans la foulée de la managérialisation de sa fonction publique semblent avoir affecté le respect des droits linguistiques des francophones et la liberté de leur choix de langue de travail. Il s'agit d'une question qui commande une recherche plus poussée.

Notre recherche et nos analyses nous ont permis de répondre à nos quatre questions de recherche. Ce faisant, elles ont aussi ouvert la porte à un grand nombre de nouvelles

ÉBAUCHE - NE PAS CITER, NI REPRODUIRE SANS LA PERMISSION DES  
AUTEURS

avenues de recherche qui se présentent maintenant comme un véritable programme pour  
les années à venir.

## Bibliographie

- Borbey, P., & Mendelsohn, M. (2017). Le Prochain Niveau: Enraciner une culture de dualité linguistique inclusive en milieu de travail au sein de la fonction publique fédérale. (p. 27). Consulté à l'adresse Bureau du Greffier du Conseil privé website: [https://www.canada.ca/content/dam/pco-bcp/documents/pdfs/clerk-greffier/Le\\_Prochain\\_Niveau\\_LingueOfficielle2.pdf](https://www.canada.ca/content/dam/pco-bcp/documents/pdfs/clerk-greffier/Le_Prochain_Niveau_LingueOfficielle2.pdf)
- Canada. Loi sur les langues officielles. , (1988).
- Canada. (2015, juillet 31). Regard sur l'utilisation des langues officielles [Sondages]. Consulté 22 mai 2019, à l'adresse aem website: <https://www.canada.ca/fr/secretariat-conseil-tresor/services/innovation/sondage-fonctionnaires-federaux/regard-utilisation-langues-officielles.html>
- Canada. (2017, avril 26). Dionne c Canada (Procureur général). Consulté 20 mai 2019, à l'adresse <https://www.clo-ocol.gc.ca/fr/droits-linguistiques/jugements/dionne-c-canada>
- Canada. (2018a, mars 28). Sondage auprès des fonctionnaires fédéraux (SAFF). Consulté 21 mai 2019, à l'adresse [http://www23.statcan.gc.ca/imdb/p2SV\\_f.pl?Function=getSurvey&SDDS=4438&lang=fr&db=imdb&adm=8&dis=2](http://www23.statcan.gc.ca/imdb/p2SV_f.pl?Function=getSurvey&SDDS=4438&lang=fr&db=imdb&adm=8&dis=2)
- Canada. (2018b, septembre 13). Pour mieux comprendre vos droits en matière de langues officielles. Consulté 20 mai 2019, à l'adresse [https://www.clo-ocol.gc.ca/fr/droits\\_linguistiques/loi](https://www.clo-ocol.gc.ca/fr/droits_linguistiques/loi)
- Canada, S. du C. du T. du. (2018c, août 22). Ensemble de données ouvertes du Sondage auprès des fonctionnaires fédéraux de 2017 [Sondages]. Consulté 21 mai 2019, à l'adresse aem website: <https://www.canada.ca/fr/secretariat-conseil-tresor/services/innovation/sondage-fonctionnaires-federaux/ensembles-donnees-ouvertes-sondage-fonctionnaires-federaux-2017.html>
- Cardinal, L., Lang, S., & Sauvé, A. (2008). Les minorités francophones hors Québec et la gouvernance des langues officielles : portrait et enjeux. *Francophonies d'Amérique*, (26), 209. <https://doi.org/10.7202/037982ar>
- Charbonneau, F. (2011). Dans la langue officielle de son choix : la loi canadienne sur les langues officielles et la notion de « choix » en matière de services publics. *Lien social et Politiques*, (66), 39. <https://doi.org/10.7202/1008872ar>
- Coulombe, F., & Ménard, M. (2004). Les langues officielles au Canada: la politique fédérale (N° 93-8F; p. 24). Consulté à l'adresse Direction de la recherche parlementaire website: <http://publications.gc.ca/collections/Collection-R/LoPBdP/CIR-f/938-f.pdf>
- Dardanelli, P. (2011). Multi-lingual but Mono-national – Exploring and Explaining Switzerland's Exceptionalism. Dans. *Democratic Constitutionalism – Theory and Cases*, 295–323.
- Delpérée, F. (2006). L'équilibre des recrutements dans la fonction publique Belge . *Revue française d'administration publique*.
- Domenichelli, L. (1999). Comparaison entre les stratégies linguistiques de Belgique et du Canada. *Globe: Revue internationale d'études québécoises*, 2(2), 125. <https://doi.org/10.7202/1000472ar>

ÉBAUCHE - NE PAS CITER, NI REPRODUIRE SANS LA PERMISSION DES AUTEURS

- Garcia, N. (2011). L'institutionnalisation innachevée de la langue luxembourgeoise: une perspective de sociologie historique du politique. Dans *Linguistische und soziolinguistische Bausteine der Luxemburgistik*. Lang.
- Gaspard, H. (2019). *Canada's Official Languages: Policy versus work practice in the federal public service*. Ottawa: University of Ottawa Press.
- Guérin, D., & Nadeau, R. (1998). Clivage linguistique et vote économique au Canada. *Canadian Journal of Political Science*, 31(3), 557-572.  
<https://doi.org/10.1017/S0008423900009124>
- Horner, K., & Weber, J. J. (2008). The Language Situation in Luxembourg. Dans *Current Issues in Language Planning* (p. 69–128).
- Hudon, M.-È. (2011). 22). Les langues officielles dans la fonction publique fédérale. Dans *Bibliothèque du Parlement* (p. 18).
- Kuźelewska, E. (2016). Language Policy in Switzerland. *Studies in Logic, Grammar and Rhetoric*, 45(1), 125-140. <https://doi.org/10.1515/slgr-2016-0020>
- Laponce, J. (1984). *Langue et territoire*. Québec: Presses de l'Université Laval.
- Leblanc, M. (2014). Traduction, bilinguisme et langue de travail : une étude de cas au sein de la fonction publique fédérale canadienne. *Meta: Journal des traducteurs*, 59(3), 537. <https://doi.org/10.7202/1028656ar>
- Luxembourg. (1984). *Loi du 24 février 1984 sur le régime des langues*. - Legilux. Consulté 22 mai 2019, à l'adresse <http://legilux.public.lu/eli/etat/leg/loi/1984/02/24/n1/jo>
- Luxembourg. (2013, avril 25). *Les langues parlées au travail, à l'école et/ou à la maison*. Consulté 22 mai 2019, à l'adresse <http://statistiques.public.lu/fr/publications/series/rp2011/2013/13-13-langues/index.html>
- Luxembourg. (2018, juillet 20). *Loi du 20 juillet 2018 relative à la promotion de la langue luxembourgeoise et portant modification 1° de la loi modifiée du 25 juin 2004 portant réorganisation des instituts culturels de l'État* - Legilux. Consulté 22 mai 2019, à l'adresse <http://legilux.public.lu/eli/etat/leg/loi/2018/07/20/a646/jo>
- Ouardalitou, A.-L. (2015). Language use in public administration in Luxembourg. *The European States*, 163–170.
- Papadopoulos, Y. (2011). Le plurilinguisme imparfait de l'administration fédérale suisse. *Les Cahiers de l'Orient*, N° 103(3), 118-120.
- Rettini-Parazelli, K. (2018). Un fonctionnaire fédéral défend son droit de travailler en français. Consulté 20 mai 2019, à l'adresse *Le Devoir* website: <https://www.ledevoir.com/societe/523195/andre-dionne-et-le-droit-de-travailler-en-francais>
- Turgeon, L., & Gagnon, A. G. (2013). The Politics of Representative Bureaucracy in Multilingual States: A Comparison of Belgium, Canada and Switzerland. *Regional & Federal Studies*, 23(4), 407-425.  
<https://doi.org/10.1080/13597566.2013.765866>