



LA GESTION HORIZONTALE des langues officielles

Rapport préparé par :
Donald J. Savoie

Professeur
Université de Moncton

Présenté au Commissariat
aux langues officielles

Mars 2008

Veillez citer ce document comme suit :

Savoie, Donald J. 2008 *Gestion horizontale des langues officielles* Ottawa :
Commissariat aux langues officielles

© 2008 Ministre des Travaux publics et des Services gouvernementaux Canada
N° de cat. : SF31-95/2008F
ISBN: 978-0-662-08740-3

AVANT-PROPOS

Dans son rapport de mai 2007 sur le déménagement des sièges sociaux, le Comité permanent des langues officielles du Sénat demande au commissaire aux langues officielles de se pencher sur la gestion horizontale et de faire des recommandations.

Voir : <http://www.parl.gc.ca/39/1/parlbus/commbus/senate/com-f/offi-f/rep-f/rep08may07-f.htm>

Le commissaire a décidé de confier un mandat à un expert du domaine, Donald J. Savoie, en lui demandant d'évaluer la structure actuelle de la gestion des langues officielles au sein de l'administration fédérale et de prêter conseil à l'égard de la coordination.

En mars 2008, le professeur Savoie a soumis au commissaire aux langues officielles ses conseils pratiques et son avis sur la gestion horizontale des langues officielles que nous reproduisons intégralement dans cette publication.

Le commissaire s'est principalement basé sur le travail du professeur Savoie pour faire état de la gouvernance horizontale dans son rapport annuel 2007-2008.

Le commissaire y a aussi formulé ses recommandations pour améliorer la gestion horizontale des langues officielles. Voir : http://www.ocolclo.gc.ca/html/reports_rapports_f.php

TABLE DES MATIÈRES

<u><i>Introduction</i></u>	1
<u><i>Principes d'une gestion publique saine qui s'appliquent aux questions horizontales</i></u>	3
<u><i>Structure et mécanismes de gestion horizontale des langues officielles au gouvernement du Canada</i></u>	11
<u><i>Les entrevues</i></u>	18
<u><i>Pistes à explorer</i></u>	26
<u><i>Notes</i></u>	30

INTRODUCTION

Déjà en 1998, B. Guy Peters affirmait que « la pierre philosophale administrative qu'est la coordination et la gestion "horizontale" constitue une des éternelles quêtes des intervenants du gouvernement ». ¹ Deux ans auparavant, on avait demandé à un groupe de travail du gouvernement fédéral, constitué de sous-ministres, d'anciens sous-ministres et de sous-ministres adjoints, d'émettre des recommandations pour renforcer la gestion des questions horizontales. Le groupe de travail n'a pas réussi à livrer « la "pierre philosophale" qui rectifiera ce problème fondamental et permanent de la conduite des affaires publiques ». De plus, il n'a « pas découvert de nouvelles méthodes révolutionnaires de gestion des questions horizontales ». ² Cette conclusion n'a pas empêché d'autres de poursuivre la quête du Saint-Graal. Au contraire, la recherche s'est plutôt intensifiée depuis 1998, et avec raison. Le mot « horizontalité » et ses variantes dominant maintenant le vocabulaire de l'administration publique dans le monde occidental. Au Canada, depuis une quinzaine d'années, les premiers ministres et les greffiers du Conseil privé n'ont jamais cessé d'insister sur l'importance de poursuivre des objectifs pangouvernementaux. Il n'est pas exagéré de dire que presque tout est horizontal au gouvernement, et ce, pour différentes raisons, notamment le fait que bon nombre des problèmes actuels de la société sont de nature horizontale.

En résumé, la gestion horizontale vise à encourager la cohérence des politiques et à « gérer les programmes offerts par plusieurs organismes » [traduction]. ³ À ce jour, malgré les efforts du milieu universitaire et des intervenants politiques et administratifs, aucune théorie sur la gestion horizontale n'a encore été établie. Nous en sommes toujours à l'étape des essais pour déterminer ce qui fonctionne. C'est le cas tant au Canada que dans le monde occidental. L'horizontalité demeure un « problème fondamental et permanent de la conduite des affaires publiques » [traduction]. ⁴

En réponse au travail du Comité permanent des langues officielles du Sénat, le Commissariat aux langues officielles a exigé la préparation d'un rapport sur la gestion horizontale des langues officielles au sein du gouvernement du Canada. Le Comité a fait connaître ses inquiétudes au sujet de la décision du gouvernement, en février 2006, de transférer le Secrétariat des langues officielles du Bureau du Conseil privé au ministère du Patrimoine canadien. Le Comité a également demandé des suggestions quant aux moyens de renforcer la gestion horizontale dans la promotion des langues officielles.

Depuis les années 1990, le milieu universitaire et les intervenants ont produit une pléthore de publications sur les meilleures façons d'atteindre un objectif stratégique commun à plus d'un ministère. Certains observateurs soutiennent que la solution repose dans la modification des structures et des processus; d'autres recommandent la mise en place de « réseaux » ou le « réseautage ». D'autres encore soulignent le besoin de modifier la culture de l'organisation ainsi que le comportement des fonctionnaires, alors que d'autres sont convaincus que la meilleure façon d'encourager l'horizontalité est l'attribution de fonds. ⁵ L'argent est important au sein du gouvernement, comme ailleurs,

et l'affectation de nouveaux fonds à une initiative particulière attirera forcément l'attention des ministères et organismes responsables.

L'objet de ce rapport est d'étudier l'horizontalité des points de vue de la *Loi sur les langues officielles* et de la politique du gouvernement sur les langues officielles. Actuellement, plusieurs raisons justifient l'importance d'examiner la mise en application de la *Loi* par le gouvernement. Tout d'abord, il ne s'agit pas simplement d'une question de politique puisque la loi en soi exige que le gouvernement encourage une approche horizontale à l'égard des langues officielles. Toutes les institutions fédérales doivent se soumettre à des exigences particulières en vertu de la *Loi*, soit offrir les services dans les deux langues, protéger les droits des fonctionnaires de certaines régions de travailler dans la langue officielle de leur choix, promouvoir la dualité linguistique et favoriser l'épanouissement des communautés de langue officielle en situation minoritaire. De plus, la *Loi* confie à deux institutions distinctes du gouvernement le mandat de diriger la coopération interministérielle : le ministère du Patrimoine canadien (partie VII de la *Loi*) et l'Agence de la fonction publique du Canada (parties IV, V et VI). Ensuite, de récents changements à l'appareil gouvernemental pourraient, du moins potentiellement, avoir des conséquences sur la coopération interministérielle dans la mise en application de la politique sur les langues officielles. De surcroît, le gouvernement fédéral a déclaré dans son discours du Trône de 2007 qu'il « [revera son] appui aux langues officielles au pays en proposant une stratégie concrétisant la phase suivante du Plan d'action pour les langues officielles ». Depuis les années 1960, les différents premiers ministres ont également insisté sur l'importance et le caractère horizontal de leur politique gouvernementale sur les langues officielles. En outre, depuis mars 2003, trois discours du Trône ont traité de l'importance de la politique sur les langues officielles et des communautés de langue officielle du Canada. Tous ces points mènent à la conclusion que les exigences horizontales en matière de langues officielles sont différentes des autres politiques puisque toutes les institutions fédérales doivent remplir des obligations en vertu de la *Loi sur les langues officielles*.

Plus précisément, l'objet de ce rapport est de :

- décider des principes d'une gestion publique saine qui s'appliquent aux questions horizontales;
- comprendre la structure et les mécanismes de gestion horizontale actuels en matière de langues officielles au sein du gouvernement du Canada;
- résumer les forces et les faiblesses de la coordination des langues officielles;
- offrir des conseils pour le renforcement de la gestion et de la coordination horizontale des langues officielles.

Nous avons consulté plusieurs sources pour documenter ce rapport. Nous avons étudié des rapports publiés et non publiés, des documents gouvernementaux ainsi que des ouvrages théoriques. Nous avons également fait appel à un certain nombre de représentants du gouvernement fédéral provenant des organismes centraux ainsi que des

ministères et organismes responsables à Ottawa et dans la région pour obtenir le point de vue d'intervenants sur la mise en application de la *Loi sur les langues officielles*. Par ailleurs, nous avons rencontré, à l'extérieur du gouvernement, quelques « clients » ou représentants de communautés de langue officielle en situation minoritaire qui, au fil des années, ont cherché à promouvoir le développement de ces communautés. Au total, nous avons consulté 31 personnes.

PRINCIPES D'UNE GESTION PUBLIQUE SAINNE QUI S'APPLIQUENT AUX QUESTIONS HORIZONTALES

Les premiers ministres, les greffiers du Bureau du Conseil privé (BCP) et les spécialistes en politique gouvernementale répètent aux ministères et organismes responsables qu'il est de plus en plus nécessaire de viser des objectifs pangouvernementaux et de ne pas se limiter à leurs propres ministères ou structures traditionnelles. Quelques instants de réflexion suffisent pour réaliser que si le gouvernement veut des politiques efficaces, notamment en ce qui concerne l'environnement, le développement économique et les défis auxquels sont confrontées les communautés autochtones, beaucoup devront unir leurs efforts. Il va aussi sans dire qu'un seul ministère cherchant à atteindre un objectif à l'aide d'un seul programme peut difficilement être aussi efficace que plusieurs ministères visant un objectif commun.

Les premiers ministres et les greffiers soutiennent la gestion horizontale par leurs paroles mais aussi par leurs actes. Mis à part les changements récents survenus au BCP, dont certaines des anciennes responsabilités en matière de politiques ont été transférées aux ministères responsables, les organismes centraux ont vu leur taille augmenter au cours des dernières années au nom de l'amélioration de la cohérence des politiques, et un certain nombre de mesures spéciales ont été mises en place pour promouvoir l'horizontalité. Par exemple, il existe maintenant un petit-déjeuner hebdomadaire des sous-ministres et des journées de réflexion régulières des sous-ministres. De plus, les forums des sous-ministres adjoints, tenus régulièrement, permettent de passer en revue les questions prioritaires, et les ministères responsables ont nommé des champions chargés de la promotion d'un certain nombre de questions horizontales, dont celle des langues officielles.

Au cours des dernières années, le milieu universitaire et les intervenants se sont également efforcés de définir l'horizontalité et de proposer des moyens de la renforcer. Cette initiative est largement justifiée puisque d'importants problèmes doivent être réglés pour que l'horizontalité puisse être mise en place. Malgré les débats sur l'importance de cette dernière, les ministères et organismes responsables ainsi que leurs intérêts sectoriels dominant sur un certain nombre de plans. En plus d'offrir des programmes et des activités, ce sont eux qui travaillent avec les citoyens et fournissent des services publics ainsi qu'une grande partie de l'expertise sectorielle du gouvernement. De plus, la doctrine

de responsabilité ministérielle met l'accent sur les ministres responsables et leur ministère. Les ministres répondent toujours du Parlement pour tous les aspects des activités de leur ministère. Ce principe à lui seul rend l'horizontalité difficile puisque, du moins peut-être, elle nuit à la responsabilisation.

Bien que le milieu universitaire et les intervenants aient tenté d'ajuster les exigences en matière de responsabilité pour tenir compte de l'horizontalité, ce n'est pas encore chose faite. Pour ce qui est de la définition et de l'exercice des responsabilités individuelles, les ministères et organismes responsables sont encore centrés sur les questions internes.⁶ Par ailleurs, l'horizontalité lutte continuellement contre les activités contribuant au mandat et au succès de ministères et d'organismes particuliers. Quelques instants de réflexion suffisent pour se rendre compte que les ministères responsables privilégieront intuitivement les activités contribuant au succès immédiat de leur ministère plutôt que celles visant l'atteinte d'un objectif pangouvernemental et contribuant, au mieux, au succès de quelques ministères. Ce facteur à lui seul limite sérieusement l'effort d'amélioration du fonctionnement de l'horizontalité.

Il convient de souligner que le gouvernement du Canada est loin d'être le seul à vouloir faire fonctionner l'horizontalité. Tous les gouvernements du monde occidental s'y sont mis, même s'ils utilisent parfois des termes différents. Au Royaume-Uni, par exemple, le gouvernement Blair a pris des initiatives ambitieuses visant un gouvernement « décloisonné » fonctionnel, et le gouvernement Brown continue d'appuyer ces mesures. En Australie, on parle de l'initiative « pangouvernementale » et aux États-Unis, d'un « gouvernement de collaboration ». L'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE) a également réalisé un certain nombre de rapports et d'études sur l'horizontalité à partir des expériences des pays membres.⁷ Par conséquent, le gouvernement du Canada peut maintenant s'inspirer des conclusions de plusieurs autres pays et gouvernements provinciaux pour comprendre l'horizontalité. Cependant, il faut aussi noter que nous sommes encore loin d'avoir établi une approche générale en matière d'horizontalité qui pourrait fonctionner efficacement dans les différentes administrations.

Il s'agit d'un point majeur puisqu'il est presque impossible de surestimer l'importance des contraintes imposées à un gouvernement horizontal. Les limites de la définition des responsabilités sont centrales au développement de nos institutions politiques et administratives. L'organisation hiérarchique, la départementalisation, la division du travail, la spécialisation, le partage des responsabilités, les responsabilités propres à tous les postes de la fonction publique et la doctrine de responsabilité ministérielle sont tous conçus pour établir des limites organisationnelles. Ces dernières servent à plusieurs fins. Elles déterminent les privilèges d'accès légitime à certains domaines de prise de décision, les mandats ministériels et les personnes détenant des responsabilités précises. Elles permettent au personnel de direction d'avoir le contrôle et de confier aux subordonnés la responsabilité de justifier leurs décisions et leurs activités. Toutefois, ces limites rendent aussi la promotion de l'horizontalité très difficile.

La notion selon laquelle toutes les fonctions de nature similaire doivent être attribuées à des ministères précis a servi de modèle au développement de l'appareil gouvernemental du Canada dès son tout début.⁸ Par exemple, dès sa fondation en 1867, le Canada a mis en place un petit ministère de l'Agriculture employant seulement 27 personnes, mais étant clairement responsable du secteur agricole. En ce sens, le gouvernement a défini un espace organisationnel qu'il a nommé « agriculture » et a attribué à un ministère toutes les responsabilités du secteur.

J.E. Hodgetts, doyen dans le domaine de l'administration publique canadienne, soutient que l'héritage le plus important laissé par la bureaucratie antérieure à la Confédération est le cadre ministériel. Au début des années 1840, la croyance générale voulait que, sans structure ministérielle claire, il était difficile, voire impossible, d'obtenir un gouvernement responsable. En conséquence, les attributions ont été regroupées à l'intérieur des ministères, le principe d'unité de commandement a été adopté et une hiérarchie des responsabilités a été mise en place, le tout en vue de soutenir le premier principe de notre régime politique: « le contrôle du Parlement sur toutes les entités administratives » [traduction].⁹ Une fois de plus, la conclusion est que la mise en œuvre de l'horizontalité est freinée par un certain nombre de difficultés, notamment l'histoire, les pratiques traditionnelles établies depuis longtemps et, en particulier, le modèle ministériel ainsi que les exigences en matière de responsabilité. Il est important de souligner que, bien que l'horizontalité soit maintenant grandement convoitée, aucune « compétence mère » ou structure de gouvernance n'est apte à traiter les questions horizontales.¹⁰ Tel que mentionné précédemment, nous en sommes encore à l'étape de l'improvisation et de l'essai de solutions. Ainsi, l'horizontalité va à l'encontre des affaires gouvernementales normales et le défi consiste à s'assurer que l'horizontalité n'est pas simplement une autre tâche ministérielle.

Incapables d'imposer à eux seuls une solution d'ensemble, les ministères ne peuvent en proposer qu'une partie. Pour pouvoir aspirer à la gestion horizontale, il faut être à l'écoute de tous les participants de façon à « garantir un consensus et un soutien ministériel » [traduction], comme le souligne le Secrétariat du Conseil du Trésor.¹¹ Le défi repose en fait sur la façon dont le gouvernement procédera pour y parvenir.

Certains affirment que le gouvernement horizontal est un processus à long terme, même dans un monde qui valorise l'initiative et les décisions rapides. En se basant sur l'expérience des pays européens, Christopher Pollitt explique que « les fonctionnaires doivent acquérir de nouvelles compétences. Les différentes pratiques professionnelles doivent être harmonisées. Une confiance mutuelle doit être établie entre les différents intervenants. Les citoyens doivent pouvoir exprimer leurs opinions (variées) et apprendre l'importance de la participation. Aucune de ces réalisations ne peut être accomplie en quelques semaines, voire quelques mois. » [traduction].¹² Les hauts fonctionnaires parlent de « compétences en réseautage » [traduction], de « capacité de travailler en équipe » ou d'« aller de l'avant et [de] bâtir des alliances stratégiques » et de la capacité

de « diriger ou [d']être dirigé, selon les besoins du moment ». ¹³ Un important changement de culture s'impose, ce qui exige du temps et des efforts soutenus.

Bien qu'un nombre restreint de membres du gouvernement pensent que l'horizontalité n'est pas un projet à long terme, étant donné les contraintes qui y sont liées, beaucoup de représentants du gouvernement s'acharnent, à la demande de l'exécutif politique et des citoyens, à trouver des outils, des processus et des principes de gestion pouvant aider à mieux faire fonctionner l'horizontalité. Pour ce faire, les fonctionnaires ont suggéré des réorganisations, la fusion de structures et de budgets, la formation d'équipes interministérielles, le partage de budgets, d'objectifs et de dispositions stratégiques, l'affectation de champions aux ministères responsables pour ce qui est des objectifs pangouvernementaux, la promotion d'une nouvelle culture et de nouvelles responsabilités ministérielles et mesures incitatives, dont le partage d'objectifs de rendement. ¹⁴

Cependant, pour maximiser les chances d'atteindre un objectif pangouvernemental, toutes ces mesures doivent être appuyées par deux éléments clés : un engagement clair, fort et soutenu de l'exécutif politique (c'est-à-dire du premier ministre et du Cabinet) ainsi qu'un appareil gouvernemental capable de concrétiser cet engagement. Ces deux éléments sont essentiels à la mise en place de l'horizontalité au sein du gouvernement et à l'examen de la gestion horizontale des langues officielles.

Chaque chose en son temps. Pour que l'horizontalité fonctionne, aucune modification apportée à l'appareil gouvernemental ni aucune vision d'ensemble de l'horizontalité ne peut compenser le manque de volonté politique. Il est bien connu qu'Ottawa est déjà préoccupée par d'innombrables questions horizontales qui se veulent toutes prioritaires. Réfléchissez un instant au nombre d'enjeux d'intérêt public et, pour citer le greffier du Conseil privé, « à ces centaines de questions » ¹⁵ qui attendent désespérément une perspective horizontale et un statut prioritaire spécial : l'environnement, le développement économique régional, la recherche et le développement, la sûreté et la sécurité publique, les changements climatiques, la compétitivité, etc. De toute évidence, la priorisation des questions est un processus intense et seules les questions qualifiées de hautement prioritaires par les paroles et les décisions de l'exécutif politique peuvent être traitées en premier; tout le reste est secondaire. Comme l'a déjà souligné un observateur assidu de la gouvernance et de l'administration publique, « l'incapacité à travailler dans une structure horizontale se manifeste [...] au niveau de l'élaboration des politiques [plutôt] qu'au niveau de la gestion ou de la mise en œuvre ». ¹⁶ *Ainsi, le premier principe d'une gestion saine des questions horizontales repose sur l'exécutif politique. Les premiers ministres et les ministres décident de l'importance politique des questions et le système bureaucratique agit en conséquence. Ainsi, une question ne peut être traitée de façon horizontale que si le premier ministre et ses principaux conseillers en font clairement une priorité.*

En résumé, à l'exception du premier ministre et, de façon moins considérable, du ministre des Finances, les ministres ont énormément perdu de leur influence au cours des dernières années, tant individuellement que collectivement. De façon générale, si une question n'est pas clairement définie par le premier ministre comme hautement prioritaire pour le gouvernement, on s'en désintéressera. Faute de directives claires de la part du premier ministre, les ministres et leur ministère concentreront leurs efforts sur les priorités et les programmes ministériels.

Et l'appareil gouvernemental? Même s'il est bien formulé, un engagement politique ne peut mener à l'atteinte d'un objectif stratégique en soi. Il requiert un soutien stratégique et administratif. L'important est de déterminer qui doit être responsable de la promotion de l'horizontalité : un organisme central ou un ministère responsable? Cette question, qui est au cœur de la promotion de l'horizontalité, est particulièrement pertinente à notre sujet, étant donné que les organismes centraux (le Bureau du Conseil privé, le Secrétariat du Conseil du Trésor et l'Agence de la fonction publique du Canada) et un ministère responsable étaient, au cours des dernières années, directement responsables de la promotion des initiatives en matière de langues officielles.

Il est bien connu que les organismes centraux peuvent exercer une influence considérable sur le travail des ministères responsables. Bien que ces organismes jouent un rôle déterminant dans la promotion de l'horizontalité, ils peuvent aussi causer d'importants conflits avec les ministères et organismes responsables. Le BCP suit de près l'élaboration des politiques au sein du gouvernement. En théorie, et pour faire valoir de bons principes de gestion, les organismes centraux doivent « éviter de donner l'impression d'assumer le rôle du ministère responsable » [traduction]. Tout manquement à cette directive créera des conflits.

Un groupe de travail sur l'horizontalité, constitué de hauts fonctionnaires du gouvernement du Canada, a émis la conclusion suivante : « Les organismes centraux, et en particulier le BCP, jouent un rôle important dans la gestion des questions horizontales, notamment en clarifiant les relations parmi les initiatives courantes, en fixant les priorités et en gérant la charge de travail des ministères en matière de politiques. »¹⁷ Les organismes centraux assument ce rôle de diverses manières. Un haut fonctionnaire du gouvernement explique : « Soyons honnêtes, la principale raison qu'ont les [ministères] de s'engager dans le travail horizontal est parce qu'ils y sont obligés par leur patron et que les sous-ministres et les sous-ministres adjoints eux-mêmes reçoivent la consigne du centre. »¹⁸ Comme le savent très bien les membres du gouvernement, les organismes centraux sont particulièrement efficaces en situation de crise puisqu'ils sont les seuls à pouvoir réunir tout le monde afin de trouver une solution, gérer la crise et garantir des mesures coordonnées. Il s'agit là d'un des avantages d'avoir un secrétariat des politiques sur les langues officielles au sein du BCP.

Les organismes centraux doivent tout de même faire attention à ne pas trop se laisser entraîner dans la gestion d'une question. Leur participation est limitée, déjà du fait qu'ils n'auront jamais l'expertise nécessaire pour traiter et gérer toutes les questions, horizontales ou non. Les organismes centraux doivent également éviter d'évaluer leurs propres propositions et, par conséquent, d'assumer les responsabilités d'un programme. Si les organismes centraux avaient à gérer leurs propres programmes, les ministères et organismes responsables pourraient, avec raison, se demander comment ils peuvent rivaliser en matière de propositions de dépenses avec les organismes centraux ou ceux chargés de conseiller l'exécutif politique sur la répartition des nouvelles dépenses. Beaucoup ajouteraient que, par définition, un organisme central ne doit favoriser aucun secteur de dépenses ni aucune position de principe, puisque cela compromettrait l'objectivité de leur évaluation des différentes options stratégiques que suggèrent les ministères responsables à l'exécutif politique. Ces arguments soutiennent le fait que le Secrétariat des langues officielles ne devrait pas relever du BCP.

Les cadres hiérarchiques croient que les organismes centraux remplissent le mieux leur rôle lorsqu'ils évaluent les actions ou les propositions des ministères responsables. Le rendement antérieur de ces organismes quant à la gestion d'importantes initiatives est loin d'être remarquable. À titre d'exemples, les cadres hiérarchiques rappellent le projet FP 2000, l'initiative *La Relève*, différentes réformes de la fonction publique, les tentatives de remaniement du système de classification des employés, la rémunération au rendement de la haute direction et les tentatives de mise en place de systèmes de TI à l'échelle du gouvernement.

L'argument présenté dans ce cas est que, malgré l'augmentation du nombre de problèmes et de questions de portée générale, les organismes centraux restent trop axés sur l'évaluation des activités des ministères responsables, au détriment des questions spécifiques qui nécessitent une plus grande attention. Dans l'ensemble, malgré l'importance accrue des organismes centraux, leur rôle n'a que très peu changé au cours des 30 dernières années. L'analogie du « gardien de but » utilisée dans le passé pour expliquer leur travail est toujours d'actualité. Pierre Gravelle, sous-ministre de la fin des années 1980 au milieu des années 1990 et ancien secrétaire associé du Conseil du Trésor, a écrit que, « après tout, il est du devoir des fonctionnaires des organismes centraux de s'assurer que les ministres ne sont pas pris de court par une nouvelle stratégie ou une nouvelle initiative... c'est pourquoi les fonctionnaires des organismes centraux sont de grands gardiens de but, c'est-à-dire qu'ils excellent à mettre fin à des initiatives mais sont rarement capables d'en lancer de nouvelles » [traduction].¹⁹ Il faut également souligner que les organismes centraux n'ont pas de bureaux régionaux dans le domaine pour s'occuper de la clientèle et, par conséquent, comprendre ce qui fonctionne et ce qui ne fonctionne pas sur le terrain.

Si les organismes centraux sont intrinsèquement limités dans la promotion d'objectifs horizontaux, qu'en est-il des ministères responsables? À quel point sont-ils efficaces dans

la promotion d'objectifs stratégiques horizontaux? Nous pouvons maintenant apprendre des nombreuses expériences du passé et, là encore, tout n'est pas parfait. Il suffit de penser à Environnement Canada, qui a tenté à différentes reprises de sensibiliser l'ensemble du gouvernement aux préoccupations liées à l'environnement. Il est bien connu que l'environnement a fini par être au cœur des préoccupations du gouvernement et plusieurs pensent que la responsabilité revient à « tous » les ministères et organismes du gouvernement fédéral. Cependant, à l'heure actuelle et au cours des dernières années, Environnement Canada n'a pas vraiment réussi à promouvoir une perspective horizontale au sein du gouvernement. Pensons aussi au MEER, au DEDER, au MEIR et à leurs efforts pour faire du développement économique régional un objectif commun à tous les ministères et organismes du gouvernement. Pas un seul d'entre eux n'a réussi à répondre aux attentes.

Tout comme les organismes centraux, les ministères responsables sont intrinsèquement limités. D'une part, ils fonctionnent selon les mêmes principes que ceux des autres ministères responsables et ne peuvent donc pas utiliser une structure hiérarchique pour mener à bien un objectif pangouvernemental. Le ministre d'un ministère responsable est assis aux côtés de ses pairs à la table du Cabinet et rivalise avec eux pour obtenir davantage de ressources et élargir sa sphère d'influence. En conséquence, un ministère responsable peut difficilement sortir triomphant de la rivalité interministérielle pour jouer un rôle de coordination, ne serait-ce que parce que les autres ministères ne lui permettraient pas de prendre le dessus. D'autre part, la compétence compte beaucoup au gouvernement et le premier point soulevé par un ministère responsable sera de savoir pourquoi il doit sacrifier certaines de ses ressources financières ou humaines au profit d'un autre ministère. De plus, les personnes et les relations entre ministères sont d'une grande importance. Un ministre de premier plan à la tête d'un ministère responsable pourrait être trop préoccupé par ses responsabilités politiques et ministérielles pour accorder l'attention nécessaire à l'objectif horizontal en question. Quant au ministre de second rang, il pourrait avoir le temps mais non le poids politique ni la crédibilité nécessaires à la coordination de l'effort. En outre, les ministères responsables qui prennent en charge un objectif horizontal pourraient aussi être en position conflictuelle puisque leurs gestionnaires de programme rivaliseront avec ceux des autres ministères pour obtenir des fonds supplémentaires. Les ministères responsables pourraient bien favoriser leurs propres gestionnaires pour l'attribution de nouvelles ressources financières. D'autres problèmes subsistent. Les autres ministères et organismes pourraient avoir tendance, notamment, à s'en remettre au ministère responsable pour évaluer le problème puisque, après tout, c'est son problème. Il est facile pour les ministères responsables de conclure qu'ils ont déjà suffisamment de questions à régler dans le cadre de leur mandat et qu'ils n'ont pas le temps de s'occuper des problèmes normalement attribuables à un autre ministère. C'est d'ailleurs la raison invoquée par le gouvernement au début des années 1980 lorsqu'il a décidé d'abolir le ministère de l'Expansion économique régionale (MEER).

Cela dit, les conclusions d'un groupe de travail fédéral, dirigé par des sous-ministres, selon lesquelles l'horizontalité « est un problème fondamental et permanent de la conduite des affaires publiques » semblent logiques. *Cela nous mène au deuxième principe d'une gestion saine des questions horizontales : il n'y a pas de solution facile ni de modèle qui peut s'appliquer à toutes les questions, dans toutes les circonstances et à tout moment. Aucune solution n'est complète ni parfaite. Par conséquent, une solution doit être adaptée à chaque question, à chaque moment et à chaque situation. Pour ce qui est de la promotion des questions et de la gestion horizontales, nous progressons lentement au-delà du stade des essais.*

Toutefois, cette observation peut rendre la gestion horizontale des langues officielles réalisable. Étant donné que nous en sommes toujours aux premières étapes d'apprentissage de la gestion horizontale, le gouvernement doit cibler les langues officielles dans ses efforts et ses mesures visant à garantir un meilleur fonctionnement de la gestion horizontale et à intégrer les leçons apprises dans d'autres secteurs.

Nous savons que des efforts soutenus seront nécessaires à la promotion réussie de la gestion horizontale. Nous avons appris que de simples remaniements structurels ne peuvent pas entraîner de changements dans les comportements, particulièrement si ces comportements sont renforcés par d'autres facteurs au sein du gouvernement.²⁰ Parmi ces autres facteurs, on note le processus budgétaire, les groupes d'intérêts faisant la promotion d'une certaine perspective à l'extérieur du gouvernement ainsi que l'histoire et la culture d'un ministère. Les changements de comportements ne sont réalisables que par l'engagement et l'appui sans réserve de l'exécutif politique.

Tel que mentionné précédemment, la perspective horizontale semble s'appliquer à presque toutes les sphères du gouvernement. On peut se demander s'il est possible de déterminer un ordre hiérarchique pour les objectifs pangouvernementaux de façon à ce que, par exemple, l'environnement soit plus prioritaire que le développement économique régional. Après tout, les politiciens sont élus pour diriger et décider des priorités du gouvernement; ils ont donc parfaitement le droit de déterminer quels objectifs pangouvernementaux sont prioritaires, puis de leur affecter des ressources. C'est ainsi que devrait fonctionner une démocratie représentative.

Y a-t-il des exceptions? Oui. Certaines questions transcendent les opinions et les préoccupations politiques. C'est le cas, par exemple, de la *Loi sur les langues officielles* au Canada. Les langues officielles du Canada expriment les valeurs du pays, l'unité nationale ainsi que le désir et l'engagement à l'échelle nationale de voir les deux communautés de langue officielle prospérer. La Constitution du Canada distingue clairement la politique sur les langues officielles et la *Loi* des autres objectifs. Elle respecte également la volonté du Parlement puisque, à plusieurs reprises au cours des dernières années, elle a renforcé la législation du Canada en matière de langues officielles

et, du même coup, indiqué clairement que cette législation doit être prioritaire au sein du gouvernement.

Il faut souligner que la *Loi sur les langues officielles* s'applique à toutes les institutions fédérales et oblige le gouvernement à fermement s'engager à favoriser l'épanouissement des communautés de langue officielle en situation minoritaire et à promouvoir la dualité linguistique. En 2005, la *Loi* a été une fois de plus modifiée pour que toutes les institutions fédérales soient tenues de « prendre des mesures positives » afin de mettre en œuvre ces engagements. De plus, un haut fonctionnaire du Parlement a pour mandat de s'assurer que les institutions fédérales et les autres organismes assujettis à la *Loi* dirigent leurs activités conformément à l'esprit et à la lettre de la *Loi*.

Tous ces faits distinguent la politique sur les langues officielles des autres objectifs pangouvernementaux et mènent à l'observation générale suivante : *Les efforts du Canada en matière de langues officielles sont directement liés aux valeurs fondamentales du pays, à l'unité nationale et aux exigences législatives qui obligent toutes les institutions fédérales à offrir leurs services dans les deux langues, à respecter les dispositions sur la langue de travail et à prendre des mesures positives pour favoriser l'épanouissement des communautés de langue officielle en situation minoritaire et promouvoir la dualité linguistique du Canada.*

STRUCTURE ET MÉCANISMES DE GESTION HORIZONTALE DES LANGUES OFFICIELLES AU GOUVERNEMENT DU CANADA

Selon le Bureau du Conseil privé, « [l]e gouvernement doit impérativement mettre au point des mécanismes internes pour assurer la cohérence de ses politiques et programmes en matière de langues officielles ». Il ajoute qu'un cadre administratif adéquat est nécessaire afin de « renforcer la concertation horizontale pour l'ensemble de la *Loi*, de manière à en décloisonner les diverses composantes, en appuyant le ministre [responsable des langues officielles et ses collègues au Conseil du Trésor] ». ²¹

Le gouvernement du Canada a, semble-t-il, essayé pratiquement tous les instruments afin de promouvoir les langues officielles en tant qu'objectif pangouvernemental. De 2002 à 2006, une partie de la responsabilité de coordination revenait au Secrétariat des langues officielles, qui relevait de la Direction générale de la politique intragouvernementale du Bureau du Conseil privé. Aujourd'hui, cette responsabilité revient au ministère du Patrimoine canadien. Au fil des ans, des ministres de premier et second plan ont mené les efforts, des champions ont été nommés dans les ministères et organismes responsables, un budget spécial a été alloué à la collaboration intergouvernementale, un comité de ministres a été formé pour élaborer un Plan d'action, un comité de sous-ministres a été créé pour coordonner les mesures visant la promotion de la politique sur les langues officielles ainsi que des efforts à ce sujet, et un processus a été adopté pour guider les

ministères et les organismes dans l'exercice de leurs responsabilités en vertu de la *Loi sur les langues officielles*. Mais ce n'est pas tout. La *Loi* en soi (voir l'article 41) engage toutes les institutions fédérales à mettre en place des mesures positives de promotion des communautés de langue officielle en situation minoritaire et ordonne (voir l'article 42) au ministre du Patrimoine canadien d'encourager la coordination des efforts des ministères et organismes pour favoriser l'épanouissement des communautés de langue officielle en situation minoritaire. Le Secrétariat du Conseil du Trésor et l'Agence de la fonction publique du Canada doivent également jouer un rôle de coordination, mais, encore une fois, ce n'est pas tout. Au Canada, un agent indépendant du Parlement a pour mandat de superviser la mise en œuvre de la *Loi*. Le commissaire veille au respect de la *Loi* et est autorisé à mener des enquêtes au sujet de plaintes ainsi qu'à faire des recommandations. Son mandat consiste également à s'adresser directement au Parlement pour toute question qui relève de sa compétence.

Ainsi, il peut être tentant de conclure que tout va bien et qu'il n'est nullement nécessaire de remettre en question l'aptitude du gouvernement à promouvoir une perspective horizontale en matière de langues officielles. Les mécanismes et les processus n'ont peut-être pas donné les résultats attendus, mais il serait difficile d'imaginer d'autres mécanismes ou de trouver un autre secteur politique du gouvernement fédéral qui possède autant d'instruments de promotion de la coordination ou de l'horizontalité que la politique sur les langues officielles. Cela dit, tous ces instruments et exigences juridiques ont aussi, au fil des années, nourri les attentes des communautés de langue officielle en situation minoritaire quant à l'efficacité accrue du gouvernement fédéral en matière de promotion d'une perspective horizontale pour les langues officielles par rapport à tous les autres secteurs ou politiques.

Tel que mentionné précédemment, l'horizontalité de la *Loi sur les langues officielles* découle de la législation. En effet, depuis 1988, la partie VII de la *Loi* engage le gouvernement fédéral à favoriser l'épanouissement des communautés francophones et anglophones du Canada et à promouvoir la pleine reconnaissance du français et de l'anglais dans la société canadienne. De plus, en août 1994, le gouvernement a mis en place un cadre de responsabilisation pour la mise en œuvre des articles 41 et 42 de la *Loi* afin d'encourager les institutions fédérales à contribuer de façon active au développement et à l'épanouissement des communautés de langue officielle en situation minoritaire. Rappelons également que le gouvernement a établi, en 2002, un secrétariat des langues officielles au Bureau du Conseil privé. En mars 2003, le gouvernement a dévoilé un Plan d'action d'une durée de cinq ans (2003-2004 à 2007-2008). Le Plan prévoit l'établissement d'un certain nombre d'initiatives dans les domaines de l'éducation et du développement des communautés ainsi que des mesures visant à rendre la fonction publique fédérale plus apte à communiquer dans les deux langues et à soutenir les Canadiens d'expression française et d'expression anglaise. À la demande pressante de bon nombre d'intervenants, le Plan met également l'accent sur les exigences en matière de responsabilité en présentant un cadre de responsabilisation et de coordination à l'égard

des langues officielles. En novembre 2005, la *Loi* a de nouveau été renforcée, notamment par l'introduction d'une nouvelle exigence obligeant les institutions fédérales à « prendre des mesures positives » afin de mettre en œuvre l'engagement du gouvernement envers les communautés de langue officielle.

En décembre 2005, le greffier du Conseil privé et secrétaire du Cabinet a également écrit à tous les sous-ministres pour leur rappeler leurs responsabilités dans la mise en œuvre de la politique sur les langues officielles. Il leur a demandé de sensibiliser leurs employés aux besoins des communautés de langue officielle en situation minoritaire et à la promotion de la dualité linguistique afin de rappeler à tous l'engagement du gouvernement énoncé dans la partie VII de la *Loi sur les langues officielles* et de déterminer si les politiques ministérielles ont des conséquences positives sur le développement des communautés de langue officielle en situation minoritaire. Le greffier a également rappelé à ses collègues que le ministère du Patrimoine canadien a pour mandat législatif de coordonner la mise en œuvre de la partie VII de la *Loi* et qu'un groupe de travail, dirigé par le Comité des sous-ministres responsables des langues officielles présidé par le sous-ministre des Affaires intergouvernementales au BCP, a été formé pour coordonner la mise en application des nouvelles obligations ministérielles.²²

Au cours des dernières années, un certain nombre d'évaluations ont traité des processus de responsabilisation et des processus horizontaux employés pour mettre en œuvre la *Loi sur les langues officielles* du Canada. En 2005-2006, Conseils et Vérification Canada a préparé une évaluation à mi-mandat du Programme de coordination du Plan d'action pour les langues officielles. À la suite de rencontres avec les principaux intervenants des organismes centraux et des ministères responsables, l'évaluation a mené à un certain nombre de conclusions. L'évaluation maintient que la « grande majorité des personnes consultées » aimeraient voir clarifiés les rôles et les responsabilités interministérielles, en particulier entre le Bureau du Conseil privé (BCP) et Patrimoine canadien. En outre, l'évaluation rend compte du fort taux d'absentéisme aux réunions du Comité des sous-ministres responsables des langues officielles (CSMLO), attribuable au trop grand nombre de réunions et aux occasions limitées d'intervention stratégique. Conseils et Vérification Canada approuve la mise en place du « Cadre horizontal de gestion et de responsabilisation axé sur les résultats (CHGRR) », qui a été conçu pour produire des rapports pertinents sur la contribution des « partenaires de mise en œuvre ». Il ajoute toutefois que l'approche est relativement nouvelle et que les ministères et organismes devront apprendre à travailler avec ce processus et à y adhérer. Il mentionne que certains ministères trouvent le cadre complexe et difficile à gérer.

L'évaluation traite également des questions relatives à l'appareil gouvernemental. Elle souligne certaines inquiétudes des ministères et organismes responsables quant au rôle du BCP. Bien que certains ministères qualifient la présence du BCP d'inutile, le rapport conclut que le BCP a contribué de façon importante à encourager les ministères et organismes responsables à se surpasser et que, « dans de rares cas », le BCP a instigué

des réunions pour résoudre certains problèmes de mise en œuvre. Selon les résultats de l'évaluation, la participation du BCP a suscité une « meilleure communication horizontale entre tous les partenaires » [traduction].²³

Le commissaire aux langues officielles a, pour sa part, fait connaître ses inquiétudes quant aux changements récents apportés à l'appareil gouvernemental : « L'histoire a démontré [...] que Patrimoine canadien, à titre de ministère à vocation sectorielle et non horizontale, n'est pas bien équipé pour donner des directives à l'ensemble des institutions fédérales. De là l'importance de compter sur une agence centrale pour amener le changement de culture organisationnelle nécessaire à la mise en œuvre efficace de la *Loi [sur les langues officielles]*. »²⁴ En outre, dans un de ses rapports annuels, l'ancienne commissaire, Dyane Adam, avait loué l'appui du BCP à la ministre des Langues officielles.²⁵

Le commissaire actuel, Graham Fraser, a poursuivi en mettant en doute la sagesse de l'introduction, en février 2006, d'un mécanisme de changement selon lequel les responsabilités du BCP en matière de langues officielles sont transférées à Patrimoine canadien. De plus, le premier ministre a décidé de confier deux rôles distincts à la ministre des Langues officielles : la coordination de l'ensemble des activités des institutions fédérales liées aux langues officielles et la gestion des Programmes d'appui aux langues officielles de Patrimoine canadien. Le commissaire est d'avis qu'il peut être difficile de concilier les deux responsabilités au sein du même ministère. Il se demande comment la ministre peut rester objective dans l'évaluation du travail de son propre ministère. Pour ce qui est du transfert des responsabilités du BCP à Patrimoine canadien, le commissaire se demande si ce déplacement affaiblira l'horizontalité, étant donné que le BCP est le « centre névralgique de l'appareil fédéral. Si la coordination des langues officielles lui était confiée, c'était pour voir à une mise en œuvre uniforme du Programme des langues officielles. »²⁶

Le commissaire s'inquiète des décisions du gouvernement de ne faire appel à aucun comité ministériel pour l'examen des questions liées aux langues officielles et d'abolir le Comité des sous-ministres responsables des langues officielles. Ce comité a été remplacé par un comité de sous-ministres adjoints dont le rôle est de veiller à la mise en œuvre du Plan d'action pour les langues officielles. Le commissaire se demande si, en fin de compte, cette série de changements encouragera réellement l'horizontalité et une meilleure intégration. « Un sérieux doute plane », dit-il.²⁷

Le gouvernement, pour sa part, n'a fourni aucun renseignement de base ni aucune raison qui pourrait justifier sa décision de transférer les responsabilités de la politique sur les langues officielles du BCP à Patrimoine canadien. Il a rendu sa décision publique en offrant très peu de commentaires et d'explications. Malgré tout, nous savons qu'au moment de la prise de décision, le greffier a écrit aux sous-ministres pour souligner les différents changements apportés à l'appareil gouvernemental pour que le BCP puisse

« retourner à l'essentiel » [traduction]. Il a ajouté que ces changements avaient pour but de réduire le nombre de secrétariats et de « permettre au BCP de réorienter le travail des secrétariats des politiques sur la fonction de gérance traditionnelle et stratégique, de façon à suivre le modèle des ministères qui, eux, prennent en charge les politiques et les dossiers d'émission dont leurs ministres sont responsables » [traduction].²⁸

Le greffier actuel du Conseil privé a également fait connaître publiquement son opinion sur ce qui est nécessaire à la promotion d'organismes publics efficaces. Il soutient que le gouvernement doit « donner aux ministères et aux organismes des mandats clairs, les responsabilités et les ressources nécessaires pour bien les remplir, et des règles précises pour rendre compte des résultats ». Sa vision du rôle des organismes centraux vaut la peine d'être soulignée : « Les organismes centraux devraient assurer le contexte, la cohérence, la coordination et les remises en question. Ils dressent le cadre financier dans lequel les gouvernements exercent leur pouvoir. Ils instaurent un régime d'imputabilité qui détermine le fonctionnement du gouvernement. Ils établissent d'une façon générale le paradigme politique pour orienter l'élaboration des politiques. Dans ce contexte, le BCP fixe les priorités du gouvernement à l'échelle de tous les ministères, puis laisse ceux-ci faire leur travail en se basant sur ces priorités avec, pour compléter le tout, un rôle rigoureux de remise en question. Il ne faut pas toutefois que les organismes centraux fassent de la microgestion ou de la cogestion des dossiers. Ils devraient ajouter de la valeur, et non pas des étapes supplémentaires, au processus d'élaboration des politiques et des opérations gouvernementales. »²⁹

On se rappellera qu'au moment où le BCP a transféré ses responsabilités de coordination des langues officielles à Patrimoine canadien, il a fait de même pour les affaires indiennes en transférant son Secrétariat aux affaires autochtones au ministère des Affaires Indiennes et du Nord. Plusieurs autres changements ont également été apportés.³⁰ Ceux-ci concordent tous avec la vision du greffier selon laquelle les organismes centraux ne doivent pas microgérer ni cogérer des dossiers. En résumé, le gouvernement a décidé de transférer une partie des responsabilités ayant trait aux langues officielles à Patrimoine canadien parce qu'il a conclu que le Bureau du Conseil privé devait rationaliser ses activités et reprendre un rôle plus traditionnel dans ses démarches auprès des ministères et organismes responsables.

Lorsqu'on évalue l'approche actuelle de la gestion horizontale des langues officielles, il est important de reconnaître et de souligner l'effet qu'ont les personnes sur le processus. Évidemment, les structures, l'appareil gouvernemental et les exigences des politiques comptent, mais les personnes aussi. En effet, un gestionnaire très motivé, très respecté et très compétent fera une différence dans la promotion de la politique sur les langues officielles d'un point de vue horizontal, qu'il travaille pour un organisme central ou un ministère responsable. Tel que mentionné précédemment, tant les organismes centraux que les ministères responsables sont intrinsèquement limités quant à la promotion d'objectifs pangouvernementaux. Un bon gestionnaire ou dirigeant qui maîtrise bien les

processus d'Ottawa en matière de politiques et de prise de décision peut permettre de concrétiser un engagement bien formulé par l'exécutif politique et, dans une certaine mesure, pallier les faiblesses de l'appareil gouvernemental. Certains hauts fonctionnaires que j'ai rencontrés aux fins du présent rapport ont manifesté un engagement clair et profond à l'égard des langues officielles. Ces consultations m'ont convaincu qu'ils saisiraient la moindre occasion de faire la promotion de la politique sur les langues officielles.

Évidemment, dans l'ensemble, l'appareil et les instruments de politique appuyant la politique sur les langues officielles sont très complets et font assez bonne figure par rapport à tous les autres secteurs politiques du gouvernement du Canada ou des autres gouvernements. Certes, le BCP a transféré sa responsabilité de coordination à Patrimoine canadien et le Comité des sous-ministres a été dissous, mais il reste que les fonctionnaires faisant la promotion des langues officielles ont accès à une impressionnante panoplie d'outils.

Voici les points à retenir :

- La *Loi sur les langues officielles* exige du gouvernement qu'il fasse la promotion des langues officielles, mais aussi qu'il mette en place des mesures qui favoriseront le développement des communautés de langue officielle en situation minoritaire et promouvoir la dualité linguistique.
- Un ministère responsable, le ministère du Patrimoine canadien, entretient des liens étroits avec les communautés de langue officielle en situation minoritaire depuis près de 40 ans.
- Un haut fonctionnaire du Parlement a reçu le mandat général de rendre compte de tous les aspects de la *Loi sur les langues officielles*, y compris les lacunes du gouvernement dans ses efforts de promotion de l'horizontalité.
- En vertu de la législation, les institutions fédérales sont tenues de rendre compte au Parlement de leurs efforts de promotion des communautés de langue en situation minoritaire.
- Le discours du Trône compte beaucoup pour les ministères et organismes responsables, comme pour quiconque s'intéresse le moins au processus d'élaboration de politiques d'Ottawa. La rédaction de ce discours entraîne toujours beaucoup de manœuvres de la part des ministères, qui veulent s'assurer une position avantageuse. Ces derniers savent très bien que toute référence à leurs politiques, programmes ou suggestions d'initiatives signifie qu'ils sont en tête de la liste de priorités du gouvernement. Tel que mentionné précédemment, depuis 2003, trois discours du Trône ont fait référence aux langues officielles. Dans son récent discours du 16 octobre 2007, le gouvernement s'est engagé à établir une stratégie pour faire la promotion d'une nouvelle phase de son Plan d'action pour les langues officielles.
- Depuis 2003, les langues officielles et les communautés de langue officielle en situation minoritaire ont bénéficié de ce Plan d'action, lequel affecte des fonds (751 millions de dollars au départ) à un certain nombre d'activités dans plusieurs

secteurs. Somme toute, depuis 2003, dix institutions fédérales ont reçu du financement pour certaines de leurs activités dans le cadre du Plan d'action.

- Bon nombre de comités de hauts fonctionnaires à Ottawa ont contribué aux efforts en matière de langues officielles, notamment un comité ministériel, un comité de sous-ministres et, actuellement, un comité de sous-ministres adjoints.
- La ministre des Langues officielles a pour mandat de coordonner les efforts et les mesures du gouvernement pour mettre en œuvre les dispositions de la *Loi sur les langues officielles*.
- D'autres outils et instruments s'ajoutent au Plan d'action, notamment le Partenariat interministériel avec les communautés de langue officielle (PICLO), conçu pour encourager les partenariats entre les ministères et organismes fédéraux et les communautés de langue officielle en situation minoritaire. Le PICLO permet aux ministères de puiser dans un fonds de Patrimoine canadien pour lancer des nouveaux projets et ententes de partenariat. Beaucoup de ministères et organismes fédéraux (dont Santé Canada, Diversification de l'économie de l'Ouest Canada, Industrie Canada, et ainsi de suite) se sont servis du PICLO. Cependant, tout semble indiquer que le programme ne sera pas renouvelé.
- Dans les ministères et organismes responsables, des champions ont été choisis parmi les hauts fonctionnaires pour promouvoir la politique sur les langues officielles.
- Tel que mentionné précédemment, l'évaluation des efforts de coopération interministérielle en ce qui a trait à la promotion des mesures en matière de langues officielles est, dans l'ensemble, assez positive.
- Nous savons que le réseau des coordonnateurs des langues officielles (dirigé par Patrimoine canadien), à l'œuvre depuis bon nombre d'années, a réussi à augmenter la visibilité et l'importance de l'article 41 de la partie VII de la *Loi sur les langues officielles* ainsi qu'à sensibiliser les gestionnaires du gouvernement fédéral à leurs responsabilités et à l'importance accordée aux résultats.
- Au cours des dernières années, quelques conseils fédéraux (qui réunissent les cadres supérieurs régionaux) ont mis en place un certain nombre d'initiatives visant la promotion des langues officielles dans les régions, bien que les efforts aient été freinés par les compressions budgétaires à l'automne 2006.³¹
- En 2005, le Parlement a effectué un important ajout à la *Loi sur les langues officielles*. On y lit : « Il incombe aux institutions fédérales de veiller à ce que soient prises des mesures positives pour mettre en œuvre [l'engagement énoncé au paragraphe 1] », qui incite le gouvernement fédéral « à favoriser l'épanouissement des minorités francophones et anglophones du Canada et à appuyer leur développement ».

Le gouvernement a également publié un certain nombre de guides et a activement pris part à la promotion de nombreuses pratiques exemplaires en faveur de la politique sur les langues officielles et des efforts dans ce domaine. Des sites Web (p. ex. http://www.pch.gc.ca/progs/lo-ol/index_f.cfm) mettent à la disposition de tous des guides, des outils et des pratiques exemplaires de promotion de la *Loi sur les langues*

officielles. En 2005, le gouvernement a mis en place un Cadre de gestion pour le programme des langues officielles afin de définir les exigences spécifiques auxquelles doivent se plier les institutions fédérales. Quelque 32 institutions fédérales sont tenues de présenter au ministère du Patrimoine canadien un plan d'action et un rapport annuel sur les réalisations au sujet de la partie VII, et la ministre est par la suite tenue d'en rendre compte au Parlement. De plus, toutes les institutions fédérales doivent décrire la façon par laquelle elles mettent en œuvre la partie VII (article 41) de la *Loi*. Mais ce n'est pas tout. La Direction des langues officielles de l'Agence de la fonction publique du Canada doit s'assurer que les institutions fédérales offrent leurs services aux Canadiens dans la langue officielle de leur choix. Les institutions doivent faire rapport à l'Agence, puis au Parlement, de leur capacité à servir les Canadiens dans les deux langues officielles. Le Secrétariat du Conseil du Trésor, pour sa part, doit s'assurer que les propositions du Conseil du Trésor respectent les exigences en matière de langues officielles.

C'est sur ce fond de scène que nous avons décidé de consulter des hauts fonctionnaires du gouvernement et des membres des communautés de langue officielle en situation minoritaire pour obtenir une évaluation de première main des forces et des faiblesses observées dans les efforts actuels ainsi que de la pertinence des instruments et des outils de gestion servant à promouvoir, au sein du gouvernement, une perspective horizontale en matière de langues officielles. Nous avons décidé de consulter des fonctionnaires à Ottawa et dans la région, dans les organismes centraux et les ministères responsables ainsi qu'à divers niveaux de la hiérarchie. Nous avons également rencontré des membres de communautés de langue officielle en situation minoritaire qui ont traité régulièrement avec le gouvernement fédéral au cours des dernières années. Au total, 31 personnes ont participé au processus d'entrevues.

LES ENTREVUES

En 1998, j'ai rencontré un certain nombre de hauts fonctionnaires fédéraux afin d'examiner la mise en œuvre de la *Loi sur les langues officielles (LLO)* et de la politique du gouvernement sur les langues officielles. À cette époque, j'ai noté dans mon rapport qu'il existait un engagement ferme parmi les hauts fonctionnaires du gouvernement envers les langues officielles du Canada et envers les efforts visant à renforcer la capacité du gouvernement à promouvoir les communautés de langue officielle en situation minoritaire. Cet engagement est toujours évident en 2007-2008. Je peux affirmer sans réserve que chacun et chacune des fonctionnaires du gouvernement du Canada que j'ai rencontré aux fins du présent rapport est fermement engagé à promouvoir la politique du pays sur les langues officielles.

Mes consultations de 2007 ont également révélé que le consensus sur les mesures nécessaires à la promotion de la politique sur les langues officielles et au développement des communautés de langue officielle en situation minoritaire est beaucoup plus répandu

parmi les fonctionnaires du gouvernement que je ne l'avais anticipé. À plusieurs reprises, on a émis le commentaire qu'il faut d'abord et avant tout un engagement sans équivoque de la part de l'exécutif politique. On m'a déclaré qu'à moins que les principaux dirigeants politiques, à commencer par le premier ministre, ne soient prêts à reconnaître que la politique sur les langues officielles est prioritaire pour le gouvernement, celle-ci n'aura qu'un impact limité. Le fait est qu'aucun changement de l'appareil gouvernemental ne pourra jamais compenser un manque d'engagement politique. Je tiens à souligner que c'est là le message transmis par chacun, tant les fonctionnaires des organismes centraux et des ministères responsables que les représentants des communautés de langue officielle en situation minoritaire. Le message ne pouvait être plus clair.

On m'a souvent affirmé que la réponse de l'appareil gouvernemental à une orientation politique ira bien au-delà de ce que l'on croit généralement à l'extérieur du gouvernement. Les discours du Trône, les énoncés de politique par les premiers ministres et les nouvelles ressources affectées à un objectif pangouvernemental tel que la politique sur les langues officielles sont très importants. Ensemble, ils peuvent faire en sorte que les représentants du gouvernement poursuivent avec conviction et énergie un objectif à l'échelle du gouvernement. On m'a dit que le début des années 2000 avait été une période dorée pour les langues officielles à l'intérieur du gouvernement. On se souviendra que le gouvernement avait alors décidé de se doter d'un plan d'action pour les langues officielles, que, de plus, un ministre avait été nommé pour diriger l'élaboration du plan et que des comités de la haute direction avaient été créés afin de coordonner les activités liées aux langues officielles.

Dans le cadre de mes consultations, les fonctionnaires du gouvernement ont formulé un certain nombre de suggestions afin d'améliorer la capacité du gouvernement à s'engager sur le plan politique à poursuivre les efforts portant sur les langues officielles en tant qu'objectif d'ensemble du gouvernement. Leurs suggestions étaient variées mais, au risque de sembler répétitives, elles ont *toutes* évoqué en premier lieu la nécessité que l'exécutif politique transmette clairement le message que la politique sur les langues officielles constitue une priorité.

Les suggestions visant une réforme de l'appareil n'ont pas été aussi nombreuses que je m'y attendais. Il ne faut pas en conclure pour autant que les répondants estimaient qu'il n'était pas avantageux d'avoir un secrétariat des langues officielles au sein du Bureau du Conseil privé (BCP) ou un comité des sous-ministres ayant le mandat de promouvoir les langues officielles et les communautés linguistiques minoritaires. Bon nombre de répondants, surtout les représentants des communautés linguistiques minoritaires, voyaient du bon dans les deux entités. L'un des répondants a fait valoir que la création d'un comité responsable des langues officielles au niveau des sous-ministres avait envoyé un message important à l'appareil gouvernemental et que, à l'inverse, l'abolition du comité avait envoyé un message tout aussi important, négatif cette fois, suggérant que les efforts de promotion des langues officielles n'étaient plus autant d'importance. Des

représentants des communautés linguistiques minoritaires m'ont également dit que la présence d'un secrétariat au BCP s'était révélée fort utile pour débloquer des initiatives enlisées dans les processus bureaucratiques.

Des représentants d'un ministère ont rapporté, dans une déclaration écrite produite aux fins du présent rapport, que l'« on a observé une diminution du degré de leadership » depuis que la responsabilité de la coordination des langues officielles a été transférée du Bureau du Conseil privé à Patrimoine canadien. Un autre fonctionnaire a affirmé que « l'inclusion des responsabilités de coordination au sein du Bureau du Conseil privé envoyait à tous les ministères et organismes le message que la politique sur les langues officielles était importante ».

Un certain nombre de répondants ont cependant fait état de lacunes se rapportant à la présence du Secrétariat au BCP et à l'existence d'un comité des sous-ministres. À l'époque où il faisait partie du BCP, le Secrétariat était excellent, à l'occasion, pour faire entendre raison à certains en vue de faire avancer les choses, selon les mots d'une fonctionnaire du gouvernement. Toutefois, a-t-elle ajouté, il a rarement produit de nouvelles idées ou donné naissance à des projets novateurs.

On m'a dit aussi qu'on ne peut pas assurer une coordination sans disposer de fonds ou prendre de décisions; bien souvent, il s'agit simplement de « chercher à donner une apparence de coordination ». Les réformes de l'appareil gouvernemental et les instruments de politique ne donnent pas grand-chose s'ils ne s'accompagnent pas des fonds publics et de la capacité de décider permettant de lancer des activités soutenues. Un répondant m'a raconté qu'il avait vu un ministre de second rang responsable des langues officielles se contenter d'assister machinalement aux réunions, mais n'exercer en fait que peu d'influence parce qu'il n'avait « aucun budget pour faire bouger les choses ».

En outre, tel que me l'a affirmé un répondant, le Comité des sous-ministres a eu un impact limité parce qu'il n'a « jamais » pris de décisions. Il est devenu « une espèce de comité consultatif », ce qui n'était pas suffisant pour garder l'intérêt de ses membres. Les sous-ministres sont des personnes extrêmement occupées qui font face à de très nombreuses contraintes de temps. Ils participeront à des activités qui apportent un changement, qui ont un impact et qui sont susceptibles de faire avancer les intérêts de leur ministère. Le répondant a ajouté que « pour les sous-ministres, cela ne vaut tout simplement pas la peine d'être membres d'un comité consultatif ». Cette situation a eu pour résultat que des membres ont commencé à manquer des réunions. Un autre répondant a expliqué que, en raison du grand roulement de personnel au niveau des sous-ministres, il y avait toujours un ou deux nouveaux membres chaque fois que le Comité se réunissait, ce qui a aussi eu pour effet de miner sa capacité d'apporter une contribution.

Divers fonctionnaires du gouvernement ont soulevé une question qui semble de plus en plus les préoccuper, mais qui était ressortie de façon beaucoup moins marquée lors des consultations que j'ai réalisées auprès de fonctionnaires en vue de mon rapport de 1998 sur les langues officielles. Certains faits laissent maintenant entendre que les exigences en matière de rapports sur les langues officielles et d'autres questions sont devenues pour les fonctionnaires un fardeau qui tend à entraver la coopération interministérielle au lieu de la promouvoir. J'ai entendu bien souvent des allusions au « fardeau des rapports » et au fait que de nombreux fonctionnaires consacrent beaucoup trop de temps à compléter des formulaires et à produire des rapports afin de satisfaire aux exigences en matière de reddition de comptes de l'administration fédérale.

À l'égard des langues officielles, les fonctionnaires des ministères responsables doivent satisfaire à des exigences, en matière de rapports, définies par le ministère du Patrimoine canadien et l'Agence de la fonction publique du Canada. Ils sont soumis aux exigences stipulées en vertu des parties IV, V, VI, et VII de la *LLO*. Ce faisant, ils doivent fournir les renseignements et les documents servant à la préparation des rapports déposés tous les ans au Parlement. Les ministères et les organismes ciblés par le Plan d'action pour les langues officielles doivent aussi rapporter sur leurs dépenses et leurs résultats. De plus, les organismes centraux s'adresseront invariablement aux ministères pour obtenir la documentation nécessaire à la préparation des documents d'information à l'intention du premier ministre, du Cabinet et des comités du Cabinet.

Un certain nombre de fonctionnaires ont admis candidement que plusieurs ministères et organismes ne font que procéder machinalement, remplissant les espaces vides de façon routinière, simplement pour s'acquitter du fardeau lié à la production des rapports. Une évaluation détaillée des exigences du gouvernement en matière de rapports ainsi que de la façon dont elles sont respectées dépasse la portée du présent document. Néanmoins, il m'apparaît important de signaler le fardeau de ces exigences parce qu'il est devenu un problème pour les ministères responsables et parce qu'il a des répercussions sur l'horizontalité. L'horizontalité devrait promouvoir un parti pris pour l'action et les décisions, et non un exercice sur papier ou un fardeau de paperasserie.

Je souligne que si les représentants des communautés de langue officielle en situation minoritaire ont jugé que le Secrétariat relevant du BCP et le Comité des sous-ministres étaient tous deux avantageux, peu de gens au sein de la fonction publique partageaient ce point de vue. Je désire également préciser que les fonctionnaires que j'ai rencontrés m'ont fortement fait sentir que la dernière chose qu'ils attendaient de moi était une nouvelle augmentation des exigences en matière de rapports auxquelles ils doivent répondre. Le message était clair : s'il vous plaît, délivrez-nous de nouvelles exigences en matière de rapports et ne nous soumettez pas à de nouvelles structures. Il importe de ne pas oublier que les ministères responsables doivent composer avec des exigences en matière de reddition de comptes et de rapports touchant à diverses questions de politiques publiques, ainsi qu'avec de nombreuses questions liées aux ressources financières et

humaines. Les gestionnaires se sentent surchargés de rapports faisant état de leurs diverses responsabilités.

Quelles sont alors les solutions? Bon nombre de répondants ont suggéré que l'on se tourne vers la responsabilisation, notamment la responsabilisation des sous-ministres, pour trouver la réponse, au lieu d'augmenter les exigences en matière de rapports ou d'apporter des changements au sein de l'appareil gouvernemental. Un fonctionnaire a fait remarquer que « la véritable responsabilisation donnera de véritables résultats, alors que de nouvelles exigences en matière de rapports ne feront que produire davantage de paperasserie ». Il a ajouté : « Il n'est pas nécessaire d'apporter bien des nouveautés pour ça. » Des processus et des conventions de gestion détaillés sont déjà en place pour rendre les sous-ministres responsables. Ces ententes de responsabilisation sont de plus en plus spécifiques et portent effectivement, du moins en partie, sur la poursuite d'objectifs d'ensemble du gouvernement. Qui plus est, on m'a indiqué que l'actuel greffier du Conseil privé et secrétaire du Cabinet attache une grande importance à la responsabilisation des sous-ministres et consacre beaucoup de temps à gérer lui-même le processus.

Plus d'un répondant a insisté sur le fait que les langues officielles ne jouissent pas de la prépondérance qu'elles devraient avoir dans les ententes de responsabilisation touchant les sous-ministres. On m'a rapporté que ces ententes font référence à la prestation des services publics dans les deux langues officielles et à la nécessité que les ministères aient la capacité de satisfaire à la fois à cette exigence et au désir des employés de travailler dans la langue officielle de leur choix. Toutefois, elles ne font peu ou pas allusion aux articles 41 et 42 de la *Loi sur les langues officielle*. En dépit des exigences récentes et plus contraignantes (p. ex., en novembre 2005, la *Loi sur les langues officielles* a été modifiée pour essentiellement rendre justiciable une obligation pour les institutions fédérales de prendre des mesures positives afin d'appuyer le développement des communautés de langue officielle en situation minoritaire et de promouvoir la dualité linguistique), on nous a indiqué que les sous-ministres ne sont pas tenus responsables comme ils devraient l'être des activités de leur ministère en matière de promotion du développement des communautés de langue officielle en situation minoritaire. On ne saurait expliquer cet état de fait. Non seulement il existe une obligation légale de promouvoir une perspective horizontale au sein du gouvernement, mais, de plus, on m'a informé que le greffier actuel du Conseil privé et secrétaire du Cabinet a souvent fait valoir clairement son engagement ferme envers les langues officielles du pays auprès de ses collègues et lors de nombreux séminaires, conférences et allocutions publiques.

Il est certain que la responsabilisation des sous-ministres revêt une grande importance. Elle expose ce qu'on attend d'eux et détermine ensuite si ces attentes ont été comblées. Ainsi, ce qui est inclus dans les ententes conclues entre le BCP et les sous-ministres fait l'objet de mesures particulières, et ce qui n'y est pas inclus sera bien souvent laissé de côté. Comme nous l'avons déjà mentionné, les sous-ministres sont des personnes

extrêmement occupées, et il y a des limites à ce qu'ils peuvent accomplir au cours d'une année. Les problèmes qu'ils doivent régler dans une année ne manquent jamais. Le fait de mettre en évidence la responsabilité de la mise en œuvre de tous les aspects de la *LLO* dans le cadre des exercices annuels de responsabilisation des sous-ministres aurait aussi un effet en cascade parce que les sous-ministres et les dirigeants des organismes établiraient des attentes semblables à l'égard de leurs subordonnés immédiats, ce qui se répéterait en aval de la hiérarchie.

D'autres répondants ont pressé l'École de la fonction publique du Canada d'inclure dans ses cours la politique sur les langues officielles et ses exigences horizontales. Il y a des cours de l'École qui paraissent particulièrement intéressants à cet égard. Nous pensons au cours offert à tous les nouveaux employés de la fonction publique. D'autre part, il y a toute une gamme de cours qui visent les nouveaux gestionnaires du niveau de la direction (EX). Le programme d'études couvert par ces deux cours est très limité en ce qui a trait aux langues officielles – le matériel des cours à l'intention des gestionnaires et des cadres (EX) comprend une copie de la *Loi sur les langues officielles* et, à ce que m'a dit un participant, on y fait référence brièvement dans le cadre du cours. Mais c'est tout. C'est bien regrettable, car ces deux cours fournissent à l'employeur une occasion en or de souligner l'importance de la *Loi* pour le pays et pour la fonction publique, et de mettre en lumière les articles 41 et 42 et le rôle qui incombe tant aux employeurs qu'aux gestionnaires d'en promouvoir la mise en œuvre.

Les répondants ont manifesté peu d'enthousiasme envers de nouvelles structures, de nouveaux comités et de nouveaux processus. Même les représentants des communautés de langue officielle en situation minoritaire ont jugé futile de recommander la reconstitution d'un secrétariat des langues officielles au BCP. Néanmoins, la majorité des répondants estimait qu'il est nécessaire de fournir un nouvel appui à cet égard, en particulier à la lumière de la décision du gouvernement de lancer un nouveau plan d'action. Certains ont suggéré, par exemple, la création d'un comité spécial du Cabinet pour guider les travaux du comité de fonctionnaires (SMA) chargé de définir les mesures et les initiatives contenues dans la prochaine phase du plan d'action.

Il importe de reconnaître encore une fois que la promotion de mesures visant à appuyer le développement des communautés de langue officielle en situation minoritaire est au cœur de l'unité canadienne et des valeurs fondamentales du pays. Il ne s'agit pas d'une tâche que l'on pourrait mettre en pilote automatique. Cela exige à la fois un leadership politique clair et un appui constant de la part des fonctionnaires.

Il est important de souligner que les représentants de la communauté anglophone en situation minoritaire au Québec ont le sentiment profond d'être mis de côté et de ne plus jouir du même statut qu'ils avaient, à l'époque, au gouvernement fédéral. Leurs organismes sont perçus comme des organismes « régionaux » plutôt que « nationaux » et sont traités comme tels par le gouvernement fédéral. On nous a fait savoir que leurs

démarches auprès du gouvernement fédéral sont généralement traitées par des employés de plus bas niveau et qu'ils peinent à faire passer leur message. Mentionnons que la communauté anglophone du Québec, contrairement à la tradition à Ottawa, n'est pas représentée au Cabinet.

Avant de passer aux conseils pratiques, il convient de souligner le fait que, nonobstant certaines réactions négatives observées de temps en temps, nous avons été témoins de progrès importants dans les communautés de langue officielle en situation minoritaire et dans l'usage des deux langues officielles au sein du gouvernement fédéral depuis l'adoption de la *Loi*, il y a 40 ans. C'est ce qu'ont fait remarquer tant les représentants des communautés de langue officielle en situation minoritaire que les cadres supérieurs de la fonction publique. On a institutionnalisé le bilinguisme dans la fonction publique et on a étendu les services bilingues au cours des dernières années. L'enseignement des langues secondes est florissant comparativement aux années 1960, avant l'application de la *Loi sur les langues officielles*, et le Canada a créé un bassin de gens éduqués, talentueux et bilingues. On a réalisé des progrès considérables quant à l'amélioration de la protection des droits des minorités linguistiques. Ces progrès ont été réalisés au moyen de la Constitution et par d'autres moyens légaux. Certes, les défis ont été de taille pour les communautés francophones à l'extérieur du Québec et la communauté anglophone du Québec, et ils continuent de l'être. Les membres des communautés qui vivent dans les grandes agglomérations urbaines craignent l'assimilation et ceux qui vivent dans de petites localités en milieu rural s'inquiètent souvent pour la survie économique même de leur communauté.

Pendant ce temps, l'appareil gouvernemental fédéral s'est également ajusté et réajusté bien des fois afin de renforcer la capacité du gouvernement à formuler des politiques et des initiatives et à fournir des services. Comme le savent parfaitement les étudiants et étudiantes en administration publique, les changements de l'appareil gouvernemental ne sont pas toujours les bienvenus au sein des ministères du gouvernement et, lorsqu'ils le sont, il leur faut du temps pour s'y enraciner. La fonction publique a adopté tous ces changements. Comme l'a expliqué un des répondants : « Nous acceptons les changements de l'appareil gouvernemental tels que le gouvernement les définit. Notre rôle consiste à faire en sorte qu'ils fonctionnent, et non pas à évaluer leur pertinence ou s'ils ont été mûrement réfléchis. »

Ce qu'il faut retenir ici, c'est que des progrès ont été accomplis et qu'ils se poursuivent dans la promotion des langues officielles au sein du gouvernement fédéral et le développement des communautés de langue officielle en situation minoritaire au Canada. Rappelons-nous qu'il y a 40 ans, de nombreux ministères et organismes avaient une capacité très limitée de fournir des services dans les deux langues officielles et que pratiquement aucune mesure n'était en place afin d'appuyer le développement des communautés de langue officielle en situation minoritaire.

Il suffit de quelques brefs échanges avec diverses institutions fédérales et de courtes visites dans les communautés de langue officielle en situation minoritaire pour constater les progrès qui ont été accomplis et qui continuent d'être accomplis. Les institutions ont littéralement été construites à partir de zéro, et, maintenant, les deux langues officielles bénéficient d'une solide présence à Ottawa de même que dans de nombreuses localités d'un bout à l'autre du pays. Une foule de processus et de structures complexes sont aussi en place, et ce depuis quelque temps, afin de promouvoir les intérêts des communautés de langue officielle en situation minoritaire. Une lecture en diagonale des documents et des rapports annuels produits par les ministères et organismes fédéraux révèle l'élaboration de nouvelles initiatives, la création de nouveaux comités et la réalisation de nouveaux investissements, qui, ces dernières années, ont été faits plus particulièrement dans le domaine de l'éducation et le secteur des soins de santé.

Cela dit, les attentes nourries par les communautés ont été et demeurent très grandes. Les demandes des communautés de langue officielle en situation minoritaire à l'égard du gouvernement fédéral seront invariablement plus grandes que ce à quoi ses ressources lui permettent de répondre. Les communautés souhaiteront tout naturellement mettre l'accent sur l'avenir et le travail en cours plutôt que sur le travail qui a été accompli. Elles éprouvent constamment un sentiment d'urgence pour que les choses aillent de l'avant car, encore une fois, les communautés linguistiques minoritaires courent le risque d'être assimilées; et si elles se trouvent dans des régions rurales, où le risque d'assimilation n'est peut-être pas très grand, il se peut qu'il en soit autrement du risque qui pèse sur leur survie économique.

1. On ne saurait trop insister sur le fait que l'amendement à la *LLO*, en 2005, a accru les attentes chez les communautés de langue officielle en situation minoritaire. Telle qu'elle a été modifiée, la *Loi* impose maintenant aux institutions du gouvernement fédéral une « obligation justiciable » de prendre des mesures positives afin d'appuyer la mise en œuvre de l'engagement du gouvernement énoncé dans la partie VII. Cet engagement consiste « à favoriser l'épanouissement des communautés linguistiques minoritaires francophones et anglophones au Canada, à soutenir et à favoriser leur développement, de même qu'à encourager la reconnaissance complète et l'usage du français et de l'anglais dans la société canadienne ». ³² Cet amendement a donné lieu, dans les ministères et organismes fédéraux, à des préoccupations quant à la façon d'y répondre, en planifiant des activités destinées aux communautés de langue officielle en situation minoritaire. Il existe certainement un risque pour toutes les institutions fédérales, car il se peut fort bien que les communautés linguistiques minoritaires fassent de plus en plus appel aux tribunaux, comme elles l'ont déjà fait dans un cas, afin de forcer la main aux institutions fédérales pour les amener à prendre des « mesures positives ». Une capacité accrue de répondre aux communautés de langue officielle en situation minoritaire selon une perspective horizontale est susceptible

d'aider les institutions fédérales à parer à ce risque en démontrant que le gouvernement, dans son ensemble, prend un certain nombre de mesures « positives ».

PISTES À EXPLORER

Le gouvernement n'a pas envie de se lancer dans des réformes ambitieuses de l'appareil gouvernemental, et je n'en propose aucune dans ce rapport. D'une part, le gouvernement a récemment procédé à une mise à jour de son appareil. D'autre part, l'expérience révèle que les changements de l'appareil sont rarement ou ne sont jamais à la hauteur des attentes. Ils créent de l'incertitude dans les ministères et requièrent beaucoup de temps et de ressources, parfois au détriment de la réalisation d'un important travail d'élaboration de politiques et d'exécution de programmes. Quoi qu'il en soit, il est possible de renforcer les processus, les efforts et l'horizontalité sans remanier en profondeur l'appareil gouvernemental.

Nous n'appartenons pas à l'école de pensée qui veut que plus il y a de pistes d'action, mieux ça vaut. Les pistes d'action nombreuses risquent de disperser les efforts, de détourner l'attention et d'envoyer un trop grand nombre de signaux. Comme nous l'avons mentionné plus tôt, en examinant les principes d'une gestion publique éclairée qui s'appliquent aux questions horizontales, l'horizontalité exige avant tout un engagement ferme et soutenu sur le plan politique, une action ciblée et un objectif clair pour avoir des chances de réussir.

En accord avec les trois principes énoncés précédemment dans ce rapport, ainsi qu'avec les avis et les suggestions qui émanent de nos consultations, nous formulons les conseils pratiques suivants :

1. Bien que ce ne soit pas une recommandation proprement dite, nous désirons rappeler à l'exécutif politique qu'il lui est nécessaire de prendre un engagement clair, visible et soutenu avant de pouvoir réaliser des progrès dans la promotion des langues officielles selon une perspective horizontale.
2. Le gouvernement devrait créer un comité spécial de ministres afin de guider la mise en œuvre de l'ensemble du programme des langues officielles et de la phase II du Plan d'action pour les langues officielles, telle qu'elle a été annoncée lors du récent discours du Trône. Le comité procurerait une visibilité politique aux langues officielles, il démontrerait un engagement à leur égard et encouragerait les ministères à participer à la planification et à la mise en œuvre du plan.
3. Nous avons maintes fois répété qu'une condition essentielle au bon fonctionnement de l'horizontalité dans le domaine des langues officielles, est qu'elle *doit* commencer par l'exécutif politique. Il n'existe tout simplement aucun autre moyen. C'est en effet le message qu'ont livré haut et fort toutes les

personnes que nous avons rencontrées aux fins du présent rapport. L'engagement récent du gouvernement, tel qu'il a été décrit dans le récent discours du Trône, se rapporte directement à cette exigence, et l'annonce de cet engagement a été accueillie favorablement tant par les fonctionnaires du gouvernement que par les communautés. L'engagement politique doit toutefois demeurer soutenu au fil du temps afin de produire l'impact désiré et de fournir un leadership politique constant et une orientation à la fonction publique. À la lumière de ce qui précède, nous recommandons que le Cabinet se réserve du temps, une fois l'an, pour se pencher spécifiquement sur les actions du gouvernement en matière de langues officielles et étudier les propositions fournies par les ministères responsables en vue de la prochaine année. Le Secrétariat relevant de Patrimoine canadien devrait fournir un appui et des documents d'information au comité spécial du Cabinet et au Cabinet par l'entremise de la haute direction du Ministère et du Bureau du Conseil privé. Cette action servirait à plusieurs fins – elle enverrait un message important selon lequel le premier ministre et le Cabinet accordent une grande priorité aux langues officielles. Elle permettrait également à l'exécutif politique de faire le point et de planifier ses actions, et elle procurerait au Secrétariat relevant de Patrimoine canadien une visibilité à l'échelle du gouvernement. Il n'est pas nécessaire de réinventer la roue. Il est déjà arrivé par le passé qu'une unité d'un ministère responsable, travaillant en étroite collaboration avec le BCP, agisse à titre de secrétariat d'un comité du Cabinet.

4. Le Bureau du Conseil privé devrait revoir les exigences en matière de responsabilisation des sous-ministres et de la direction des organismes, en vue de souligner leurs responsabilités à l'égard de la promotion de l'égalité des langues officielles au sein de leur organisme et du développement des communautés de langue officielle en situation minoritaire. Cette exigence revêt une importance accrue à la lumière de l'amendement apporté à la *LLO*, en 2005,. On devrait attacher une importance grandissante à l'évaluation du rendement des sous-ministres par rapport aux questions horizontales, et aucun dossier ne mérite davantage une telle évaluation que celui des langues officielles.
5. L'École de la fonction publique du Canada devrait revoir le contenu de ses cours obligatoires – celui qui s'adresse aux nouveaux employés et celui à l'intention des nouvelles recrues du niveau de la gestion et de la direction (EX) – afin d'y inclure du nouveau matériel et de faire des langues officielles une composante importante du programme d'études. Ces deux cours constituent une occasion privilégiée d'accroître la sensibilisation de tous les nouveaux employés et de tous les gestionnaires nouvellement nommés à tous les aspects de la *LLO*, et de souligner leurs responsabilités à ces égards. Si la promotion de l'horizontalité nécessite un engagement à long terme, il n'y a pas alors de meilleur moment pour s'y mettre que lorsque les employés et les gestionnaires du gouvernement viennent d'être nommés à leur poste.
6. Une étude approfondie des exigences liées à la *LLO* en matière de responsabilisation et de rapports dépasse la portée du présent examen. Cela dit,

les fonctionnaires du gouvernement fédéral et les représentants des communautés de langue officielle en situation minoritaire que nous avons rencontrés aux fins du présent examen ont presque tous allégué que non seulement il existe un problème à ce chapitre, mais aussi que ce problème entrave l'élaboration de nouvelles initiatives. On nous a dit maintes fois que les exigences en matière de rapports sont devenues trop lourdes et bureaucratiques. Elles génèrent une grande quantité de paperasse, mais il semblerait que de nombreux gestionnaires se contentent simplement de procéder machinalement afin de répondre aux exigences du processus. Il est recommandé que les exigences en matière de responsabilisation et de rapports fassent l'objet d'un examen approfondi afin de rendre le ou les processus plus accessibles et plus faciles à gérer. L'examen devrait explorer la possibilité de prévoir des examens ministériels à différents moments ou de modéliser les examens de rendement en fonction du ministère et des actions qu'il a menées. L'objectif ne devrait pas consister à produire 32 rapports par année. Il devrait plutôt prendre la forme d'une analyse en profondeur de certains ministères choisis afin de déterminer l'efficacité avec laquelle ils assurent la promotion de la politique sur les langues officielles.

7. Le ministère du Patrimoine canadien a décidé de ne pas intégrer le Secrétariat des langues officielles (SLO) lorsque celui-ci a été transféré du Bureau du Conseil privé à ses programmes permanents sur les langues officielles. Nous applaudissons à cette décision. Il est important que l'exécution et les activités des programmes demeurent séparées du travail du secrétariat de coordination. Les deux entités, c.-à-d. le SLO d'une part et la Direction générale des programmes d'appui aux langues officielles (DGPALO) d'autre part, rendent compte au sous-ministre, par l'intermédiaire de sous-ministres adjoints différents, et c'est ainsi qu'elles doivent procéder. Il faut souligner cependant que les sous-ministres adjoints qui exercent ces deux fonctions différentes rendent des comptes à la même sous-ministre. Celle-ci se rapporte à un seul ministre.

Nous recommandons que Patrimoine canadien déploie tous les efforts pour procurer au Secrétariat une plus grande visibilité et une forte présence dans l'appareil gouvernemental à Ottawa, sous le leadership du ministre et de la haute direction du Ministère. L'objectif est d'amener le Secrétariat à adopter une perspective beaucoup plus large qu'un point de mire centré sur le Ministère, et d'amener les autres ministères et organismes à considérer que le Secrétariat possède un mandat à l'échelle de l'administration fédérale. Certes, il faudra pour ce faire des efforts soutenus et l'appui des organismes centraux de l'exécutif politique et de la haute gestion à Patrimoine canadien. Si cet objectif n'est pas bientôt atteint, on peut aisément prédire que, dans les années à venir, des pressions se feront sentir en faveur de la reconstitution du Secrétariat au sein d'un organisme central.

8. Nous avons fait état, dans le présent rapport, des diverses contraintes qui s'exercent sur la promotion d'une perspective horizontale au sein du

gouvernement, et noté que nous n'en sommes encore qu'à l'étape où l'on tente d'en assurer la promotion et de voir ce qui fonctionne. Le gouvernement devra se montrer innovateur s'il veut réussir à mettre en place des initiatives horizontales et il aura besoin de l'appui et des efforts de nombreuses instances, y compris les organismes centraux, l'administration centrale des ministères et agences responsables et leurs bureaux régionaux. La politique sur les langues officielles, en particulier à la lumière de l'amendement apporté à la *LLO*, en 2005, fournit un cadre idéal pour mettre à l'essai des approches novatrices et susciter la participation de nombreux acteurs, y compris les conseils fédéraux régionaux et les représentants des communautés de langue officielle en situation minoritaire. Nous recommandons que le Secrétariat des langues officielles relevant de Patrimoine canadien, avec le soutien actif de la haute direction des ministères et des fonctionnaires des organismes centraux, mette sur pied un projet pilote afin de définir la double nature de la responsabilisation au sein du gouvernement en ces temps modernes (responsabilisation verticale et horizontale). La phase II du plan d'action fournit une excellente occasion de préciser les exigences horizontales dès le début de la formulation des mesures et des initiatives visant à faire face aux possibles guerres de territoire bureaucratiques et aux exigences émergentes en matière de responsabilisation.

NOTES

1. PETERS, B. Guy, *La gestion d'un gouvernement horizontal : l'aspect politique de la coordination*, Ottawa, CCG, 1998, p. 1.
2. CANADA, *Groupe de travail sur les questions horizontales*, Ottawa, Bureau du Conseil privé, décembre 1996, p. i.
3. SPROULE-JONES, Mark, « Horizontal Management: Implementing Programs Across Interdependent Organizations », *Canadian Public Administration*, vol. 43, n° 1, 2000, p. 93.
4. Ibid.
5. Voir, entre autres, BADACH, E., *Getting Agencies at Work Together: The Practice and Theory of Managerial Craftmanship*, Washington D.C., Brookings Institution Press, 1998 et OSTROFF, F., *The Horizontal Organization: What the Organization of the Future Looks Like and How it Delivers Value to Customers*, New York, Oxford University Press, 1999.
6. Cette question a été soulevée dès 1996 par des hauts fonctionnaires du gouvernement. Voir *Groupe de travail sur les questions horizontales*, p. 30.
7. Voir, entre autres, OCDE, *Construire aujourd'hui l'administration de demain*, Paris, OECD, 2000.
8. MILL, John Stuart, *Considerations on Representative Government*, New York, Harper, 1869, p. 100.
9. Tiré de PARRIS, Henry, *Constitutional Bureaucracy*, Londres, George Allen et Unwin, 1969, p. 80.
10. Voir, par exemple, CANADA, *Rapport de la vérificatrice générale*, 2005, http://www.oag-bvg.gc.ca/internet/Francais/oag-bvg_f_903.html
11. CANADA, « Management Accountability and Accountability for Horizontal Initiatives », Ottawa, École de la fonction publique, 2005.
12. POLLITT, Christopher, « Joined-up Government: A Survey », *Political Studies Review*, vol. 1, 2003, p. 34-49.
13. CANADA, *Loi fédérale sur la responsabilité et plan d'action*, <http://www.faa-lfi.gc.ca/index-fra.asp>
14. Voir, notamment, *Outils et rapports horizontaux : Une enquête internationale sur les pratiques gouvernementales reliées aux collectivités*, Ottawa, Groupe de travail sur les investissements communautaires, 2007.

15. CANADA, *Quatorzième rapport annuel au premier ministre sur la fonction publique du Canada*, Ottawa, Bureau du Conseil privé, 2007, p. 10.
16. PETERS, B. Guy, *La gestion d'un gouvernement horizontal : l'aspect politique de la coordination*, p. ii.
17. CANADA, *Groupe de travail sur les questions horizontales*, p. 11-12.
18. Tiré de BAKVIS, Herman et Luc JUILLET, *Le défi de l'horizontalité : ministères responsables, organismes centraux et leadership*, Ottawa, CCG, 6 juin 2006.
19. GRAVELLE, Pierre, « Management: A Central Agency and Line Department Perspective », Revenu Canada[0], 3 février 1989, photocopié 3.
20. B. Guy Peters soulève cette question à la page 53 de son rapport intitulé *La gestion d'un gouvernement horizontal : l'aspect politique de la coordination*.
21. <http://epe.lac-bac.gc.ca/100/205/301/pco-bcp/website/06-10-10/www.pco-bcp.gc.ca/olo/default.asp?language=f&page=home.htm>
22. CANADA, *Modifications à la Loi sur les langues officielles*, Ottawa, Bureau du Conseil privé, 23 décembre 2005.
23. CANADA, *Évaluation du Programme de coordination du Plan d'action pour les langues officielles*[0], Ottawa, Conseils et Vérification Canada[0], 2006, p. 13.
24. CANADA, *Rapport annuel 2006-2007*, Ottawa, Commissariat aux langues officielles, 2007, p. 22.
25. CANADA, *Rapport annuel 2005-2006*, Ottawa, Commissariat aux langues officielles, 2006, chapitre 6.
26. CANADA, *Rapport annuel 2006-2007*, Ottawa, Commissariat aux langues officielles, 2007, p. 22.
27. CANADA, *Rapport annuel 2006-2007*, Ottawa, Commissariat aux langues officielles, 2007, p. 23.
28. CANADA, *Reorganization of PCO*, Ottawa, BCP, 2006.
29. CANADA, *Notes pour une allocution du greffier du Conseil privé, M. Kevin Lynch, du forum des SMA*, Ottawa, BCP, 2006, p. 2.
30. Les changements incluent les suivants : transfert du Conseiller national en matière de sciences à Industrie Canada; transfert du Projet de recherche sur les politiques au ministère des Ressources humaines et du Développement social (avec une structure de gouvernance

faisant appel aux sous-ministres de multiples ministères); transfert de l'initiative Frontière intelligente à la Sécurité publique; transfert des Affaires réglementaires et de la Stratégie de réglementation intelligente au Secrétariat du Conseil du Trésor; transfert des Communications régionales au Secrétariat du Conseil du Trésor; transfert du Secrétariat des langues officielles à Patrimoine canadien; déménagement du Secrétariat aux affaires autochtones au ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien.

31. Voir, par exemple, CANADA, *Rapport annuel 2002-2003*, Commissariat aux langues officielles, 2003, p. 29.
32. CANADA, *Mise en œuvre de la partie VII de la Loi sur les langues officielles : guide à l'intention des institutions fédérales*, Ottawa, BCP, avril 2007, notes du greffier à ses collègues.