COMMISSARIAT AUX LANGUES OFFICIELLES DU NOUVEAU-BRUNSWICK

OFFICE OF THE COMMISSIONER OF OFFICIAL LANGUAGES FOR NEW BRUNSWICK

Rapport d'enquête

NUMÉRO DE DOSSIER	2017-3476
INSTITUTION VISÉE	Bureau du Conseil exécutif
OBJET	Plan d'application de la *Loi sur les langues officielles*
RAPPORT DISTRIBUÉ AUX PERSONNES SUIVANTES	Premier ministre Greffière du Bureau du Conseil exécutif Sous-ministre du Conseil du Trésor Sous-ministre par intérim de l'Agriculture, de l'Aquaculture et des Pêches Sous-ministre du Développement social Sous-ministre des Transports et de l'Infrastructure Chef de la direction de Service Nouveau-Brunswick
	Juin 2018

Enquête sur la mise en œuvre du *Plan sur les langues officielles*

SE DONNER LES MOYENS DE RÉUSSIR

Le gouvernement provincial a l'obligation légale d'avoir un plan d'application de la *Loi sur les langues officielles* (LLO). La raison d'être de ce plan est simple : assurer le respect des obligations fixées par la *Loi* grâce à l'adoption d'une série de mesures en matière d'égalité des deux langues et des deux communautés linguistiques.

Le premier ministre du Nouveau-Brunswick doit faire rapport annuellement sur les résultats de la mise en œuvre du *Plan d'application* de la LLO. Ainsi, en mars 2017, il a présenté le premier rapport d'évaluation du plan. À la suite du dépôt de ce document, le Commissariat a entrepris une enquête afin de déterminer si la mise en œuvre du plan gouvernemental respectait les dispositions de la LLO et permettait d'atteindre les objectifs fixés par la *Loi*.

L'enquête du Commissariat révèle que la mise en œuvre du plan ne respecte pas plusieurs dispositions de la LLO et ne permet pas d'atteindre plusieurs objectifs fixés par la *Loi*. Cette situation est causée principalement par l'absence d'une structure et de ressources adéquates pour assurer l'application de la LLO et appuyer efficacement le premier ministre dans sa responsabilité première : être le ministre responsable de la *Loi sur les langues officielles*[1].

La commissaire recommande donc la création d'un Secrétariat aux langues officielles, dirigé par un sous-ministre et doté d'un effectif adéquat pour assurer l'application de la LLO.

[1] Article 2 de la *Loi sur les langues officielles* : « Le Premier ministre est responsable de l'application de la présente loi. »

PREMIÈRE PARTIE : LA GENÈSE DU PLAN

Un plan pour assurer la conformité à la LLO

En 2009, dans le cadre du 40e anniversaire de la *Loi sur les langues officielles* (LLO), le gouvernement provincial annonce la création d'un comité interministériel afin d'élaborer un plan de mise en œuvre de la LLO.

Le 1er décembre 2011, le *Plan sur les langues officielles 2011-2013 : Le bilinguisme officiel – Une force* est dévoilé. Ce document présente des objectifs et des mesures pour assurer une pleine conformité à la LLO. Comme l'écrit le premier ministre de l'époque dans le Plan : « *En adoptant le Plan sur les langues officielles 2011-2013, nous reconnaissons d'une part, l'énorme progrès accompli à ce jour et d'autre part, le désir de réduire l'écart qui persiste entre les résultats attendus et la situation réelle* ».

Le plan comporte quatre axes d'intervention : langue de service, langue de travail, promotion des langues officielles, et connaissance de la LLO. Parmi les mesures les plus importantes du plan, on note les suivantes :

- Des mécanismes pour améliorer la capacité bilingue de la haute fonction publique;
- Une révision du programme de formation linguistique;
- La révision des profils linguistiques afin de tenir compte de la langue de travail;
- Le développement d'une politique sur l'affichage gouvernemental;
- L'examen des moyens de promouvoir et de développer l'industrie de la langue dans la province;
- L'instauration d'une Journée du bilinguisme pour la fonction publique et d'une reconnaissance annuelle du premier ministre pour un service d'excellence.

En 2014[2], le gouvernement provincial a commandé une évaluation de ce premier plan[3]. Celle-ci, réalisée par un expert-conseil indépendant, confirme la pertinence du Plan, mais « ne décèle toutefois pas de changements importants au niveau de la langue de service ou de la langue de travail ». En fait, l'évaluation révèle surtout de nombreuses faiblesses : le Plan n'a été que partiellement mis en œuvre, les résultats concrets sont minces, et on note des faiblesses en matière de leadership, de suivi et de reddition de compte. Cinq recommandations sont formulées au terme de cette évaluation. Elles sont destinées au nouveau plan sur les langues officielles qui doit maintenant être adopté en vertu des changements effectués à la LLO en 2013.

Après avoir analysé ce rapport d'évaluation, le Commissariat aux langues officielles (CLO) présente dans son rapport annuel 2014-2015 ses propres recommandations pour améliorer l'efficacité du nouveau plan sur les langues officielles :

- Le succès d'un plan sur les langues officielles passe d'abord par un engagement clair, manifeste et soutenu de la part du gouvernement;
- Le gouvernement doit se donner les moyens de mettre en œuvre les mesures du Plan;
- Un solide processus de reddition de comptes doit être instauré afin de mesurer les progrès et assurer une progression soutenue vers les objectifs du Plan.

[2] Le 23 avril 2013, le Bureau du Conseil exécutif a annoncé que le Plan 2011-2013 était reconduit pour l'exercice 2013-2014.
[3] Évaluation du *Plan sur les langues officielles : Le bilinguisme – Une force; 2011-2013,* par le Groupe Consortia Group, septembre 2014.

LA RAISON D'ÊTRE DU PLAN D'APPLICATION DE LA *LOI SUR LES LANGUES OFFICIELLES*

Assurer le respect de la *Loi sur les langues officielles*

Extrait du *Rapport du Comité spécial de révision de la* Loi sur les langues officielles (2013)

« Le gouvernement a adopté un premier plan global, intitulé *Le bilinguisme officiel — Une force,* pour couvrir les années 2011 à 2013. Ce plan vise une action coordonnée et concertée des ministères et organismes du gouvernement pour le respect de leurs obligations linguistiques.

Contrairement à la *Loi sur les langues officielles* du Canada, la *Loi sur les langues officielles* du Nouveau-Brunswick ne prévoit aucune mesure visant le respect des obligations linguistiques des ministères et institutions du gouvernement. Le comité note qu'un grand nombre des difficultés rencontrées semblent liées à l'application de la loi.

Le comité [Comité spécial de révision de la *Loi sur les langues officielles*] croit qu'il est important de confirmer dans la loi l'obligation du gouvernement de se doter d'un plan global d'application de la *Loi sur les langues officielles.* Ce plan devrait présenter un ensemble de moyens pour relever les défis et devrait contenir des mesures novatrices pour favoriser la création d'une culture bilingue au sein de la fonction publique et la progression vers l'égalité réelle des deux communautés linguistiques officielles. Ce plan global devrait aussi préciser des mécanismes à mettre en place afin de permettre au gouvernement de tenir compte de la réalité spécifique de chaque communauté linguistique dans l'élaboration de ses programmes et politiques.

Le comité recommande

- que soient ajoutées, dans la *Loi sur les langues officielles,* des dispositions obligeant le gouvernement à élaborer et à appliquer un plan global visant le respect de ses obligations linguistiques, assorti d'objectifs clairs et d'échéanciers.

Le comité recommande aussi que la planification inclue :

- l'élaboration de plans d'action ministériels et institutionnels pour atteindre les objectifs du plan global;
- l'intégration de la langue de travail dans la création d'équipes de travail et l'élaboration de profils linguistiques;
- des mesures d'évaluation;
- des mesures pour améliorer la capacité bilingue de la haute fonction publique;
- des mécanismes pour favoriser la progression vers l'égalité réelle des deux communautés linguistiques de la province.

Le comité est d'avis qu'un suivi et une coordination des efforts du gouvernement sont essentiels au succès de la mise en œuvre du plan global et des plans d'action ministériels. En conséquence, le comité recommande l'ajout, dans la loi, de dispositions prévoyant :

- la création d'une coordination centrale pour la mise en œuvre du plan global et des plans d'action ministériels;
- l'obligation, pour les ministères et institutions, de préparer des rapports annuels sur la mise en oeuvre de leur plan d'action;
- l'obligation de préparer un rapport annuel sur l'état d'avancement du plan global, à présenter au premier ministre et à l'Assemblée législative. »

Rapport du Comité spécial de révision de la Loi sur les langues officielles, page 23, publié par l'Assemblée législative du Nouveau-Brunswick, printemps 2013.

DEUXIÈME PARTIE : LE PLAN SUR LES LANGUES OFFICIELLES

Un plan obligatoire

En 2013, la *Loi sur les langues officielles* est modifiée. Le nouvel article 5 de la LLO, qui est entré en vigueur le 5 décembre 2013, établit que le gouvernement doit élaborer et mettre en application un plan global relatif à ses obligations linguistiques. L'article 5 est précis quant aux objectifs du plan et aux mesures qu'il doit contenir. Et le législateur désire atteindre des objectifs d'envergure : le plan doit notamment renfermer des mesures « pour assurer l'égalité d'usage du français et de l'anglais dans les services publics ».

La LLO prévoit que le premier ministre est chargé d'assurer la coordination gouvernementale centrale du plan et de veiller à sa mise en application. Cela est tout à fait logique, car le premier ministre est déjà responsable de l'application de la LLO en vertu de l'article 2 de la *Loi.*

Ce que l'article 5.1 de la LLO dit…

Plan de mise en application

5.1(1) La province élabore un plan établissant les modalités de respect des obligations que lui impose la présente loi, lequel énonce notamment :

a) les buts et les objectifs afférents à ses obligations;
b) les mesures propres à assurer l'égalité de statut des deux communautés linguistiques;
c) les mesures propres à assurer l'égalité d'usage du français et de l'anglais dans les services publics;
d) les mesures propres à assurer la prise en compte de la langue de travail dans la détermination des équipes de travail au sein des services publics et l'élaboration des profils linguistiques des postes dans les services publics;
e) les mesures propres à améliorer la capacité bilingue de la haute direction au sein des services publics;
f) les mesures propres à prévoir la révision et l'amélioration, au besoin, de ses politiques en matière d'affichage public en tenant compte des deux communautés linguistiques et de la composition linguistique d'une région;
g) les mesures de rendement affectées à l'évaluation de l'efficacité des mesures appliquées dans le cadre du plan et aux délais impartis pour leur mise en application.

Extrait de la *Loi sur les langues officielles* du Nouveau-Brunswick

Dévoilement du nouveau plan

Le 24 juillet 2015, le gouvernement provincial dévoile enfin le nouveau plan sur les langues officielles *Le bilinguisme officiel : une valeur fondamentale* 2015[4]. Il s'agit d'un plan d'une durée de cinq ans[5].

Dans le communiqué de presse annonçant le plan, le ministre responsable des Langues officielles déclare[6] : « Ce nouveau plan propose notamment une série de mesures propres à assurer l'égalité d'usage de nos deux langues officielles dans les services publics »[7].

Le nouveau plan reprend plusieurs parties du plan précédent. Ainsi, il est structuré en quatre axes :

- langue de service;
- langue de travail;
- développement des deux communautés linguistiques officielles; et
- connaissance de la LLO et des autres obligations.

Chaque axe renferme une série de mesures ainsi que les « résultats attendus » à la fin de chacune des cinq années du plan. Par ailleurs, chaque ministère et organisme gouvernemental doit élaborer son propre plan d'action pour mettre en œuvre le plan gouvernemental. Cela donne une certaine flexibilité aux ministères dans la mise en œuvre des mesures du Plan.

Un plan dont plusieurs éléments ne sont pas conformes à la LLO

En 2015, le Commissariat mène une enquête[8] afin de déterminer si le nouveau plan sur les langues officielles est conforme aux dispositions de la LLO. Il relève trois volets qui ne sont pas conformes à la *Loi* :

1. les mesures du nouveau plan ne permettront pas d'assurer une égalité d'usage des deux langues officielles;
2. le Plan ne renferme aucune mesure pour améliorer la capacité bilingue de la haute fonction publique;
3. le Plan ne comporte pas de moyens suffisants pour permettre aux fonctionnaires d'être supervisés et de travailler dans la langue officielle de leur choix.

Dans son rapport d'enquête, la commissaire recommande donc une révision en profondeur du Plan, recommandation qui fut rejetée par le gouvernement[9].

[4] Le 10 avril 2014, le Bureau du Conseil exécutif annonçait que le Plan 2011-13 demeurerait en vigueur jusqu'à la fin octobre 2014.
[5] Gouvernement du Nouveau-Brunswick, *Plan sur les langues officielles – Le bilinguisme officiel : une valeur fondamentale,* p 8.
[6] Gouvernement du Nouveau-Brunswick, communiqué de presse du 24 juillet 2015 à l'occasion du dévoilement du nouveau plan sur les langues officielles.
[7] Bien que l'ensemble des services publics soient visés par le Plan [par. 5.1(3)] de la LLO, l'article 45 de la LLO permet de restreindre pas règlement cette application. Le 22 décembre 2015, le gouvernement provincial a adopté un règlement qui a eu pour effet d'exclure les sociétés de la Couronne et les régies de la Santé de l'obligation de mettre en application le plan gouvernemental.

[8] Un résumé de l'enquête a été présenté dans le rapport annuel 2015-2016 du Commissariat aux langues officielles du Nouveau-Brunswick.
[9] « Nous convenons qu'il reste encore du travail à faire pour assurer l'égalité d'usage du français et de l'anglais dans les services publics. Nous sommes toutefois d'avis que ce plan et les plans d'action ministériels constituent ensemble l'action gouvernementale servant à répondre aux obligations prescrites par la LLO à l'article 5(1). » Lettre de la greffière du Conseil exécutif et secrétaire du Cabinet à la commissaire aux langues officielles du Nouveau-Brunswick, 14 juin 2016.

Le premier rapport d'évaluation du Plan

La LLO prévoit que le premier ministre doit présenter annuellement à l'Assemblée législative le rapport des activités entreprises dans le cadre du Plan[10]. Ainsi, le 28 mars 2017, soit un an après l'échéance de la première année de mise en œuvre du Plan, le premier ministre fait parvenir au greffier de l'Assemblée législative le premier rapport d'évaluation du Plan. Peu après, ce document a été affiché sur le site Web de l'Assemblée législative. Étant donné que le gouvernement provincial ne publie pas de communiqué à cette occasion, le dépôt de ce rapport passe largement inaperçu.

Le rapport d'évaluation consiste en un document d'une vingtaine de pages qui présente un compte rendu des activités menées dans le cadre de la première année de la mise en œuvre du Plan, soit l'exercice 2015-2016. Ce compte rendu renferme quatre annexes :

- Annexe A
  Liste des ministères visés par le Plan et renseignements complémentaires quant à l'élaboration d'un plan ministériel, la constitution d'une équipe responsable de sa mise en œuvre, et l'assignation d'un membre de la haute direction au plan.
- Annexe B
  État de mise en œuvre des mesures prises par l'ensemble des ministères et organismes visés par le Plan.
- Annexe C
  État de mise en œuvre des mesures relevant du ministère des Ressources humaines (maintenant le Conseil du Trésor).
- Annexe D
  État de mise en œuvre de mesures relevant de trois ministères.

[10] Par. 5.1(5) de la LLO : « Dans les plus brefs délais après la fin d'un exercice financier et après réception des rapports que prévoit le paragraphe (4), le premier ministre présente à l'Assemblée législative le rapport des activités entreprises dans le cadre du plan élaboré en vertu du paragraphe (1) ».

TROISIÈME PARTIE : L'ENQUÊTE DU COMMISSARIAT

La nécessité d'approfondir la question

À la lecture du rapport gouvernemental d'évaluation[11], le Commissariat a constaté qu'il était très difficile de mesurer l'efficacité des mesures entreprises dans le cadre du plan, et ce, au regard notamment de la prestation de services dans les deux langues officielles.

Le Commissariat a donc décidé d'entreprendre une enquête. Celle-ci avait pour but de déterminer si la mise en œuvre du plan gouvernemental respecte les dispositions de la LLO et permet d'atteindre les objectifs qui y sont fixés.

L'enquête a été menée en cinq étapes :

1. Examen du rapport d'évaluation;
2. Série de rencontres avec les représentants de divers ministères :
   a) Bureau du Conseil exécutif (BCE) pour l'examen des résultats des mesures coordonnées par cet organisme;
   b) Rencontre avec le Conseil du Trésor (CT) pour l'examen des résultats des mesures coordonnées par cet organisme;
   c) Rencontre avec le ministère des Transports et de l'Infrastructure pour l'obtention d'information sur la politique en matière d'affichage;
   d) Rencontre avec les dirigeants de trois ministères (Agriculture, Aquaculture et Pêches[12], Développement social, et Service Nouveau-Brunswick) pour l'examen de l'application des mesures du Plan au sein de leur ministère;
3. Requête de documents et de renseignements supplémentaires;
4. Analyse de l'information obtenue;
5. Rédaction du rapport d'enquête.

Le rapport gouvernemental d'évaluation présente le résultat des mesures entreprises au cours de la première année de mise en œuvre du Plan. Dans le cadre de son enquête, le Commissariat a regroupé ces résultats dans les six grands domaines d'intervention du Plan qui sont prévus dans la LLO :

1. la prestation de services dans les deux langues officielles;
2. l'amélioration de la capacité bilingue de la haute fonction publique;
3. la possibilité pour les fonctionnaires de travailler dans la langue officielle de leur choix;
4. la révision et l'amélioration des politiques en matière d'affichage gouvernemental public;
5. l'égalité de statut des deux communautés linguistiques;
6. l'égalité d'usage du français et de l'anglais dans les services publics.

[11] Le *Rapport d'évaluation du Plan sur les langues officielles* qui a été déposé à l'Assemblée législative ne comportait que deux annexes, soit les annexes A et B. La version en ligne du même document, accessible depuis le site Web de l'Assemblée législative, comporte deux autres annexes : C et D. Pour les fins de l'enquête, le Commissariat a utilisé la version en ligne du Rapport d'évaluation.

[12] Ce ministère et le ministère du Développement de l'énergie et des ressources sont administrés conjointement par la même équipe de direction (sous-ministre et hauts fonctionnaires).

Les constats de l'enquête

MESURES LIÉES À LA PRESTATION DE SERVICES DANS LES DEUX LANGUES OFFICIELLES

Un des buts fondamentaux du Plan est d'assurer la prestation de services publics de qualité égale dans les deux langues officielles, et ce, partout dans la province. Le Plan présente une série de mesures liées à cet objectif. Toutefois, plusieurs sont de nature administrative ou étaient déjà utilisées avant l'adoption du Plan. Par contre, quelques-unes de ces mesures se démarquent par le fait qu'elles peuvent véritablement influencer la qualité de la prestation de services bilingues. Ce sont surtout ces mesures qui ont été évaluées dans le cadre de cette enquête.

Ressources humaines

Mesure du plan

- Les ministères et les organismes prendront des mesures pour prouver que tous les services peuvent être offerts dans les deux langues officielles, compte tenu de leurs ressources disponibles.
- Résultat obtenu : Les 22 ministères (100 %) ont indiqué qu'ils avaient mené l'exercice.

Selon le Bureau du Conseil exécutif, cette mesure a été principalement réalisée par un exercice administratif qui existe depuis des années : la révision des profils linguistiques. Cette révision consiste à examiner le nombre de personnes unilingues et bilingues requis dans les équipes constituées pour fournir des services au public.

Le Commissariat juge qu'un simple examen des profils linguistiques est insuffisant pour prouver la prestation de services bilingues. En effet, les profils actuels ne présentent pas le niveau de compétence requis en langue seconde pour les postes exigeant le bilinguisme. Dès lors, l'examen du profil ne permet pas de démontrer (ou prouver) une prestation de services de qualité égale dans les deux langues officielles.

Le Commissariat a demandé au BCE de lui fournir une liste des autres activités entreprises par les ministères pour prouver la prestation de services dans les deux langues officielles. Ce dernier a fait parvenir une liste de cinq mesures :

- Faire l'offre active et s'assurer que l'affichage est bilingue dans tous les points de contact avec les clients,
- Veiller à l'intégration des employés,
- Surveiller l'offre active,
- Distribuer fréquemment des rappels concernant le *Guide pour mener des réunions bilingues avec efficacité,*
- Ne recevoir aucune plainte liée aux langues officielles durant la période d'évaluation.

Ces mesures sont insuffisantes pour « prouver » la prestation de services de qualité égale dans les deux langues officielles. Le Commissariat estime que le gouvernement devrait plutôt avoir recours à un processus systématique de vérification des services dans chacune des deux langues officielles. Un tel processus consisterait à vérifier régulièrement l'offre active de service par les employés, la disponibilité du service dans chacune des deux langues ainsi que la qualité du service offert en français et en anglais.

Observations lors de rencontres avec des ministères pour l'examen de l'application des mesures du Plan au sein de leur organisation (étape 2d)

Le ministère de l'Agriculture, de l'Aquaculture et des Pêches mène partiellement des vérifications systématiques. En effet, ce ministère effectue annuellement des vérifications aléatoires des lignes téléphoniques des employés afin de valider l'offre active de service et la prestation effective de service dans les deux langues officielles.

Parmi les autres mesures avancées par les ministères pour « prouver » la prestation de services bilingues, Service Nouveau-Brunswick a fait mention de son système de répartition des clients en fonction du choix de langue du client. Bien que pertinent, cet élément ne démontre pas une capacité effective à fournir un service de qualité égale dans les deux langues. Pour sa part, Développement social a précisé qu'il vérifiait non seulement les profils linguistiques, mais aussi l'existence d'un plan de contingence afin de pallier l'absence de personnes bilingues.

Mesure du plan

- Les ministères examineront leurs effectifs actuels rattachés aux divers profils linguistiques et vérifieront que chaque employé qui fait partie de l'effectif b*ilingue essentiel* possède un certificat d'évaluation valide et à jour, et ce, au bon niveau.
- Résultat obtenu : Les 22 ministères ont indiqué que cet exercice était en cours.

Outre le fait que la mesure n'était pas complétée à la fin de la première année du plan, le BCE n'a pas été en mesure de fournir des données précises sur les résultats de cet exercice. En d'autres termes, le rapport d'évaluation ne présente aucun résultat, même partiel, quant au nombre de certificats à jour et au bon niveau. Une fois de plus, le rapport d'évaluation ne permet pas d'établir l'efficacité des mesures au regard de la prestation de services dans les deux langues officielles.

La rencontre avec le BCE a permis d'apprendre que le gouvernement n'a pas encore fait l'exercice de fixer un niveau de compétence en langue seconde pour chaque poste exigeant le bilinguisme. Selon le BCE, le niveau Intermédiaire Plus (2+) demeure le niveau de référence général employé présentement pour les profils linguistiques. Le Commissariat estime qu'il s'agit là d'un niveau nettement insuffisant pour des postes qui nécessitent l'échange d'informations détaillées avec le public. En raison de cette lacune flagrante, le Commissariat estime que le gouvernement ne peut garantir la prestation d'un service de qualité égale dans les deux langues officielles.

Observations lors de rencontres avec des ministères pour l'examen de l'application des mesures du Plan au sein de leur organisation (étape 2d)

Lors des rencontres avec les ministères, le Commissariat a noté que certains d'entre eux attendaient des instructions de l'administration centrale quant à la façon de procéder pour mettre en œuvre cette mesure. Un sous-ministre a aussi évoqué le fait que cette mesure posait un défi quant aux employés syndiqués.

Fait à noter, certains ministères fixent des niveaux de compétence en langue seconde plus élevés pour des postes spécialisés. Ainsi, le ministère du Développement social exige le niveau 3 (Avancé) pour ses travailleurs sociaux; Service Nouveau-Brunswick exige aussi le niveau 3 pour tous ses employés de première ligne.

Mesure du plan

- Le ministère des Ressources humaines (MRH) examine la politique sur la langue de service et les lignes directrices connexes. Il modifie ou met à jour cette politique au terme des consultations d'usage.
- Terminé
- Aucune modification nécessaire

La Politique sur la langue de service sert à « opérationnaliser » les obligations établies par la LLO. Par exemple, elle présente les facteurs dont les ministères doivent tenir compte pour élaborer les profils linguistiques, soit le nombre d'employés bilingues et unilingues dans chaque équipe de travail afin de fournir au public des services dans les deux langues officielles.

Le Commissariat a été surpris d'apprendre que le Conseil du Trésor[13] n'a pas modifié la Politique sur la langue de service à la suite de l'examen prévu dans le Plan. Pourtant, au cours des dernières années, le Commissariat a formulé d'importantes recommandations en matière de profils linguistiques[14]. Par exemple, le Commissariat a recommandé que les profils incorporent le niveau de compétence en langue seconde pour les postes exigeant le bilinguisme. Ces recommandations auraient dû amener le Conseil du Trésor à modifier la Politique sur la langue de service, ce qui n'a pas été fait.

Formation en langue seconde

La formation en langue seconde est l'une des principales options qui s'offrent aux ministères pour améliorer la prestation de services dans les deux langues officielles. Le plan présente d'ailleurs des mesures en ce domaine. Une retient particulièrement l'attention :

Mesure du plan

- Le MRH élaborera un modèle ou un plan qui permettra de repérer des participants futurs pour les cours de langue seconde, et ce, en fonction des groupes prioritaires (employés de première ligne, initiatives de planification de la relève, aptitudes, etc.).
- Terminé
- On a élaboré un nouveau modèle normalisé de sélection des participants aux cours de langue seconde; ce modèle a été examiné et sera mis en œuvre par tous les ministères du GNB.

Le Commissariat a obtenu le *Guide et lignes directrices relatives à la formation en langue seconde pour surveillants et les employés*.

Le document décrit le but, les priorités, les critères de sélection des participants ainsi que le rôle et les responsabilités de chacun en matière de formation en langue seconde. Fait à noter, le document précise que la formation est, à elle seule, souvent insuffisante pour améliorer ou maintenir les compétences en langue seconde. Par conséquent, les participants devront conclure une entente d'apprentissage indiquant d'autres activités qu'ils s'engagent à effectuer afin de mettre en pratique leur langue seconde au travail.

Au cours de la première année de mise en œuvre du Plan (2015-2016), 199 personnes avaient suivi une formation en langue seconde. Étant donné que les niveaux de compétence des participants au début et à la fin de la formation en langue seconde ne sont pas enregistrés, il n'est pas possible d'évaluer le taux de succès de cette formation.

Par ailleurs, depuis quelques années, le gouvernement provincial offre à ses employés un programme d'immersion en français d'une durée d'une semaine à Shippagan. Au cours de l'été 2016, 14 employés ont participé au programme; et 6 y ont participé en 2017. Le Commissariat salue ce nouveau programme d'immersion; toutefois, le faible nombre de participants soulève plusieurs questions.

[13] Ministère responsable de la Politique sur la langue de service.
[14] Voir « Agir avec plus de rigueur », Rapport annuel 2013-2014 du Commissariat aux langues officielles du Nouveau-Brunswick.

MESURES LIÉES AUX TIERS

Lorsqu'une institution a recours à un tiers pour fournir un service en son nom, la LLO prévoit que ce dernier a les mêmes obligations linguistiques que l'institution. De plus, l'institution doit veiller à ce que le tiers respecte ses obligations.

Mesure du plan

- Est-ce que votre ministère a inclus dans les contrats de service avec des tiers une clause garantissant que le fournisseur de services respecte les dispositions de la *Loi sur les langues officielles* relative à la langue de service quand il offre des services au public ou à d'autres ministères du gouvernement du Nouveau-Brunswick en votre nom?
- Oui : 13 ou 59 %
- Non : 3 ou 14 %
- Sans objet : 4 ou 18 %
- Aucun suivi : 2 ou 9 %

Le Commissariat constate que la majorité des ministères ont donné suite à cette mesure[15]. Toutefois, il rappelle que des mesures de contrôle sont nécessaires pour veiller à ce que les tiers respectent effectivement leurs obligations. Ce sont précisément des mesures de contrôle de ce genre qui auraient permis aux ministères de prouver que les services peuvent être fournis dans les deux langues officielles.

[15] Le 18 novembre 2016, dans une note à l'intention de tous les sous-ministres, la greffière du Conseil exécutif a demandé que soit ajoutée à tous les contrats de service avec des tiers une disposition relative à l'obligation de fournir les services en conformité avec la *Loi sur les langues officielles*.

MESURES LIÉES À L'AMÉLIORATION DE LA CAPACITÉ BILINGUE DE LA HAUTE FONCTION PUBLIQUE

Mesure du plan

- Le MRH établira une base de référence pour les postes de cadres supérieurs actuels et leur capacité linguistique dans l'autre langue officielle, ainsi que pour le nombre de postes existants dans les échelles salariales 8 à 12 (et dans les classifications de négociation équivalentes) pour chaque poste.
- Terminé après la fin de la première année.
- Les données de référence pour tous les postes au sein des ministères ont été compilées en fonction des exigences des profils linguistiques et des données valides sur les évaluations linguistiques.

Lors de la rencontre avec le Conseil du Trésor, le Commissariat a appris que les « données de références » qui ont été compilées étaient en fait celles qui avaient été produites dans le cadre de l'étude du Commissariat sur la capacité bilingue de la haute fonction publique en 2015[16].

À la lumière de cette information, le Commissariat s'attendait à ce que le gouvernement ait réalisé la mesure suivante du Plan (prévue au cours de la deuxième année), soit l'établissement d'une cible[17] quant au nombre de hauts fonctionnaires bilingues pour chaque ministère. Aucune cible n'a été fixée. Par ailleurs, et encore plus déconcertant, les représentants du Conseil du Trésor ne semblaient pas savoir que des cibles devaient être fixées en vertu du Plan.

[16] Commissariat aux langues officielles du Nouveau-Brunswick, Rapport annuel 2014-2015.

[17] « Résultats attendus – 2e année : Établissement, à la suite d'une analyse des données de référence de l'année précédente, d'une mesure cible pour le nombre de postes de cadres supérieurs qui sont occupés par une personne ayant atteint le niveau de compétence [intermédiaire plus (2+)] ou un niveau supérieur dans l'autre langue officielle », *Plan sur les langues officielles 2015,* p. 25.

Le Conseil du Trésor a fourni au Commissariat les « données de références », relatives à la capacité bilingue de la haute fonction publique, et celle des cadres intermédiaires en date du 31 décembre 2016. Il s'agit d'une liste de postes des classes salariales 8 à 12 et 5 à 7, répartis par ministère, qui présente le niveau de compétence en langue seconde, inscrit dans le dossier de l'employé, généralement au moment de son embauche[18]. Le document ne s'accompagne d'aucune analyse ou conclusion permettant d'apprécier la capacité bilingue de chaque ministère.

En avril 2018, le Conseil du Trésor a fourni au Commissariat des données de références détaillées qui présentent un portrait de la capacité bilingue des cadres supérieurs et des cadres intermédiaires au sein de chaque ministère. Étant donné que ces données ne font pas partie du Rapport d'évaluation de la première année du plan et qu'elles ont été communiquées très tardivement au Commissariat, elles ne font pas l'objet d'un examen détaillé dans le cadre de cette enquête.

Mesure du plan

- Les plans de perfectionnement des futurs dirigeants comprendront des cours de langue seconde et des séances de sensibilisation sur le bilinguisme officiel.
- Pas terminé.
- Cette initiative a été repoussée à une date ultérieure dans le plan, car il faut préparer la séance d'information et de sensibilisation. Une fois que cette séance sera élaborée, il faudra discuter afin de garantir que l'information est disponible et pertinente dans le contexte de l'exécution des programmes.

Lors d'une rencontre avec les représentants du Conseil du Trésor, il en est ressorti qu'un transfert de responsabilité quant à la formation en langue seconde du Conseil du Trésor vers Service Nouveau-Brunswick explique le délai à mettre en œuvre cette mesure.

MESURES DESTINÉES À PERMETTRE AUX EMPLOYÉS DE TRAVAILLER DANS LA LANGUE OFFICIELLE DE LEUR CHOIX

Mesure du plan

- Le MRH modifiera ou mettra à jour la politique sur la langue de travail au terme des consultations d'usage.
- Terminé
- Aucune modification nécessaire

La révision de la Politique sur la langue de travail aurait dû permettre de mettre en place les structures nécessaires pour permettre à tout fonctionnaire d'être supervisé et de travailler dans la langue officielle de son choix. Or le Conseil du Trésor a choisi de ne pas modifier cette politique.

Comme le Commissariat l'a souligné à plusieurs reprises, il ne s'agit pas d'affirmer que les fonctionnaires peuvent travailler dans la langue officielle de leur choix pour que ces derniers se prévalent de cette possibilité. Au contraire, il est nécessaire de créer un environnement de travail propice à l'emploi des deux langues officielles. À cet égard, le Commissariat avait déjà conclu[19] que le Plan gouvernemental sur les langues officielles ne renfermait pas les mesures nécessaires pour permettre aux fonctionnaires de travailler dans la langue de leur choix.

Le BCE a informé le Commissariat que la question de la langue de travail au sein de la fonction publique lui posait beaucoup de défis. Dès lors, il y a lieu de se demander pourquoi la Politique sur la langue de

[18] L'information quant au niveau de compétence en langue seconde peut ne plus être valide.

[19] Voir le résumé de l'enquête du Commissariat présenté dans son rapport annuel 2015-2016.

travail n'a pas fait l'objet de modifications afin de surmonter ces « défis ».

Le rapport d'évaluation présente quelques autres résultats liés à la langue de travail. Un a trait à une formation en ligne sur la langue de travail; un deuxième porte sur la détermination par les ministères de la langue de travail de préférence des employés; un autre résultat vise à vérifier si les ministères ont pris les mesures pour garantir que l'examen de rendement de l'employé se déroule dans la langue de choix de celui-ci. Le Commissariat prend note de ces mesures tout en soulignant qu'elles ne permettent pas de juger des progrès en cette matière, plus spécifiquement de la possibilité réelle pour un fonctionnaire d'être supervisé et de travailler dans la langue officielle de son choix.

Le Commissariat doit rappeler que le premier *Plan sur les langues officielles* 2011-2013 annonçait déjà que « la communication journalière entre un surveillant et un employé doit se faire dans la langue officielle choisie par l'employé[20] ». Qui plus est, cette mesure découle précisément de la Politique sur la langue de travail qui a été modifiée en 2009. Comment expliquer le peu de progrès significatifs en ce domaine? Les rencontres avec les ministères ont d'ailleurs permis de constater l'absence de stratégies concrètes pour permettre aux employés de travailler dans la langue officielle de leur choix.

Un constat clair se dégage des mesures du Plan relatives à la langue de travail : elles ne « sont pas propres à assurer la prise en compte de la langue de travail dans la détermination des équipes de travail[21] » comme cela est prescrit par la LLO.

MESURE DESTINÉE À LA RÉVISION ET À L'AMÉLIORATION DES POLITIQUES EN MATIÈRE D'AFFICHAGE GOUVERNEMENTAL PUBLIC

Mesure du plan

- Élaboration d'une politique sur les enseignes
- En cours et presque terminé

Cette mesure vise à ce que l'ordre de présentation des langues (droite, gauche) dans l'affichage gouvernemental tienne compte de la composition linguistique des régions[22]. Par exemple, dans une région majoritairement anglophone, l'anglais devrait apparaître à gauche, le français à droite.

Lors de la rencontre avec les représentants du ministère des Transports et de l'Infrastructure, le Commissariat a appris que cette initiative n'avait pas progressé depuis environ un an. Diverses raisons ont été évoquées. D'une part, les fonctionnaires responsables de ce projet ne travaillent plus pour ce ministère. D'autre part, la sous-ministre a expliqué que son ministère n'avait toujours pas déterminé la méthode pour délimiter les régions aux fins de la composition linguistique. Le Ministère s'interroge d'ailleurs sur les données à utiliser pour déterminer la composition linguistique d'une région.

Le Commissariat est déçu par cette situation et rappelle que ce projet de politique sur l'affichage gouvernemental était l'une des mesures prévues dans le premier *Plan sur les langues officielles*, déposé en décembre 2011.

[20] *Plan sur les langues officielles* 2011-2013, p 14

[21] « les mesures propres à assurer la prise en compte de la langue de travail dans la détermination des équipes de travail au sein des services publics et l'élaboration des profils linguistiques des postes dans les services publics », *Loi sur les langues officielles*, alinéa 5.1(1)*d*).

[22] « Les mesures propres à prévoir la révision et l'amélioration, au besoin, de ses politiques en matière d'affichage public en tenant compte des deux communautés linguistiques et de la composition linguistique d'une région », *Loi sur les langues officielles*, alinéa 5.1(1)*d*).

MESURES DESTINÉES À ASSURER L'ÉGALITÉ DE STATUT DES DEUX COMMUNAUTÉS LINGUISTIQUES

Mesure du plan

- A-t-on vérifié les mémoires au Conseil exécutif (MCE) que votre ministère a présentés pour déterminer les répercussions possibles qui pouvaient en découler sur l'une ou l'autre des communautés linguistiques officielles? Quelles mesures a-t-on prises pour modifier les MCE à la suite de cette analyse?
- Oui : 20 ou 91 %
- Sans objet : 2 ou 9 %

Selon le rapport d'évaluation, les ministères ont vérifié leurs mémoires pour déterminer les répercussions possibles qui pouvaient en découler sur l'une ou l'autre des communautés linguistiques officielles.

Un examen de la *Liste de vérification des mémoires,* fournie par le BCE, permet de constater que le point *Langues officielles* apparaît dans la section *Autres considérations*, au même titre qu'une douzaine d'autres points tels que l'impact sur les entreprises ou l'environnement durable et le développement durable.

Par ailleurs, la *Liste de vérification* présente trois outils (documents) servant à mener une évaluation d'impact pour trois éléments qui apparaissent dans *Autres considérations*. Aucun outil n'est offert pour évaluer l'impact sur les communautés linguistiques. Selon le BCE, un outil (un guide d'évaluation) est en cours d'élaboration. Notons que ce guide devait être prêt au terme de la première année de mise en œuvre du Plan.

MESURES DESTINÉES À ASSURER L'ÉGALITÉ D'USAGE DU FRANÇAIS ET DE L'ANGLAIS DANS LES SERVICES PUBLICS

Le Plan ne présente aucune mesure directement liée à cet élément de la LLO. Toutefois, si l'on considère cet élément comme l'un des objectifs ultimes du Plan et de la LLO, il faut conclure que cet objectif demeure encore bien éloigné.

QUATRIÈME PARTIE : SE DONNER LES MOYENS DE RÉUSSIR

Deux grands facteurs permettent aux institutions de collaborer davantage pour atteindre les objectifs à l'échelle du gouvernement. Il faut tout d'abord un engagement clair, fort et soutenu de l'exécutif politique (c'est-à-dire le premier ministre, son bureau et son cabinet), et ensuite, un appareil administratif qui a tous les outils nécessaires pour donner forme à cet engagement.

Rapport annuel 2007-2008 du Commissariat aux langues officielles du Canada, p. 32.

Comment expliquer de si faibles résultats?

La raison d'être du plan d'application de la *Loi sur les langues officielles* peut être résumée ainsi : assurer la pleine application de la *Loi sur les langues officielles* ainsi qu'une progression soutenue vers l'égalité des deux langues et des deux communautés linguistiques officielles du Nouveau-Brunswick.

Au terme de cette enquête, on doit conclure que les résultats de la première année d'application du plan sont décevants. On objectera qu'il s'agit des premiers résultats d'un plan de cinq ans et qu'il faut être patient. Cet argument serait valable s'il s'agissait du tout premier plan sur les langues officielles. Or ce n'est pas le cas. En fait, plusieurs mesures du plan actuel (examinées dans le cadre de cette enquête) sont similaires à celles qui apparaissaient dans le *Plan sur les langues officielles* 2011-2013[23].

Le Commissariat constate que la mise en œuvre du Plan ne semble pas mobiliser les ressources gouvernementales. En fait, au lieu d'être une initiative de transformation, le plan s'apparente davantage à un exercice administratif. Dans ces conditions, il n'est pas étonnant que le Plan ne parvienne pas à changer la donne, c'est-à-dire redonner un élan au projet d'égalité des deux langues et des deux communautés linguistiques officielles au Nouveau-Brunswick.

Au cours des rencontres avec le BCE, le Conseil du Trésor et d'autres ministères, les représentants gouvernementaux ont souligné que des réorganisations gouvernementales (fusionnement de ministères, modifications des responsabilités de ministères) ont eu un impact sur leur capacité à mettre en œuvre les mesures du Plan. Cette explication serait pertinente si elle n'avait pas déjà été utilisée pour expliquer les piètres résultats du premier plan. En effet, dans le rapport d'évaluation[24] du *Plan sur les langues officielles* 2011-2013, les auteurs présentent certains facteurs conjoncturels et systémiques qui ont pu « influer ou contribuer à freiner la mise en œuvre du Plan ». Le premier facteur présenté est une réorganisation majeure de la structure administrative du gouvernement.

Certains diront que ces résultats étaient prévisibles. En 2016, à la suite d'une enquête, le Commissariat avait déjà annoncé que le Plan était dépourvu de plusieurs mesures nécessaires pour atteindre les objectifs établis par la LLO. Toutefois, il demeure que le Plan comporte des mesures intéressantes qui auraient dû permettre une évolution de la situation.

[23] *Le bilinguisme – Une force 2011-2013*, plan adopté avant l'adoption de l'article 5.1 de la LLO, article qui a rendu obligatoire l'adoption d'un tel plan.

[24] Évaluation du *Plan sur les langues officielles : Le bilinguisme – Une force 2011-2013,* par le Groupe Consortia Group, septembre 2014.

Quel est donc l'obstacle à la mise en œuvre du *Plan sur les langues officielles*?

Au cours de l'enquête, le Commissariat a constaté que l'Unité de coordination du *Plan sur les langues officielles* avait en fait peu d'influence sur la mise en œuvre du Plan, et surtout, sur la réalisation de certaines mesures clés du Plan. Cette constatation a amené le Commissariat à examiner la structure et les ressources destinées à appuyer le premier ministre dans sa responsabilité première : celle de veiller à l'application de la *Loi sur les langues officielles*.

Qui appuie le premier ministre dans l'application de la *Loi sur les langues officielles?*

L'article 2 de la LLO prévoit que le premier ministre est responsable de son application. Cette disposition témoigne de l'importance que le législateur accorde à cette loi. Et pour cause! La LLO découle directement des obligations que la *Charte canadienne des droits et libertés* impose à la province du Nouveau-Brunswick. Voilà d'ailleurs pourquoi la LLO l'emporte sur les autres lois provinciales[25].

Étant donné que le premier ministre est responsable de l'application de la LLO, il doit aussi veiller à l'application du *Plan sur les langues officielles,* car il s'agit d'un élément de cette même loi. Il est donc pertinent d'examiner les ressources et la structure qui appuient le premier ministre dans l'exercice de ses responsabilités en vertu de la LLO.

Dans le projet de loi, il est clairement dit que le premier ministre est responsable de la loi. En conséquence, le premier ministre doit surveiller le respect de la loi et doit veiller à ce que le gouvernement remplisse les obligations établies dans la loi.

Propos du premier ministre Bernard Lord lors du débat sur l'adoption de la nouvelle *Loi sur les langues officielles* à l'Assemblée législative, le 6 juin 2002.

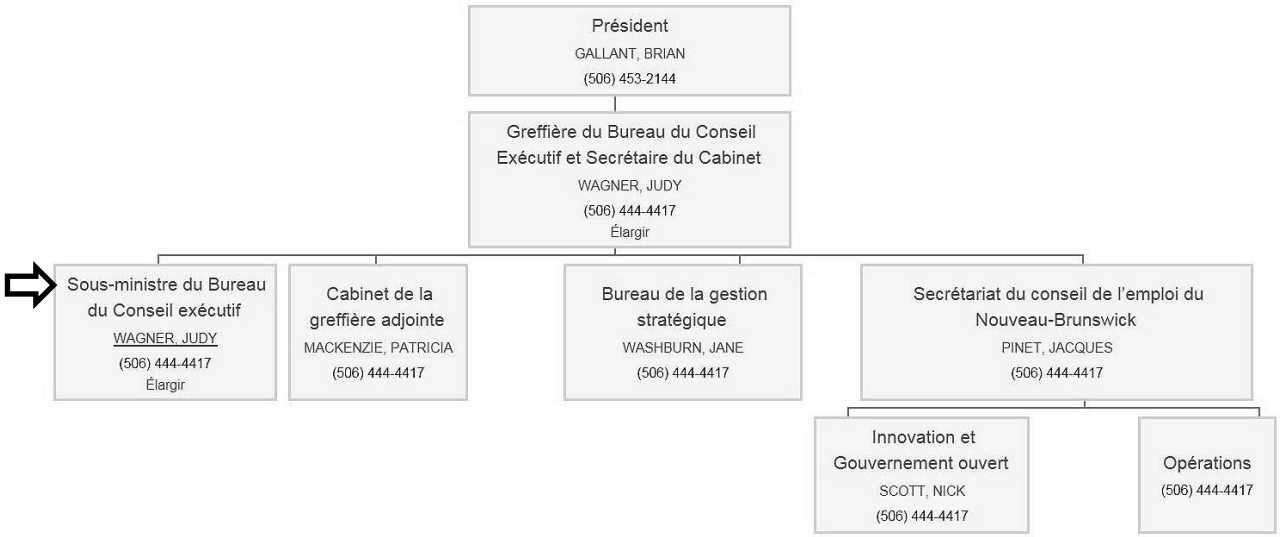
Une structure qui ne reflète pas l'importance de la mission

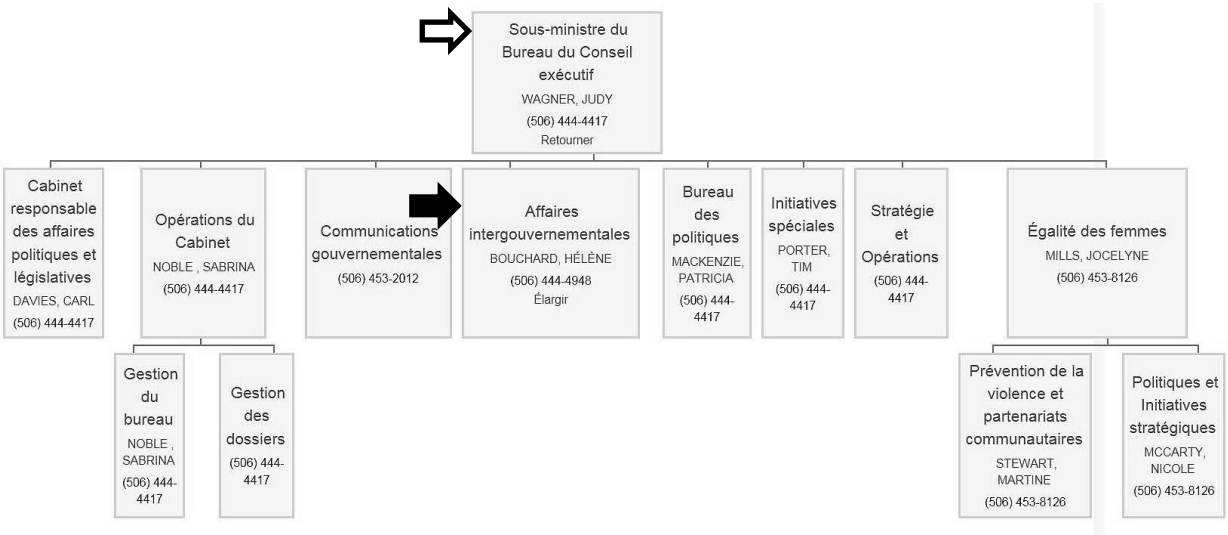
Le Bureau du Conseil exécutif, présidé par le premier ministre, est l'organisme qui exerce le plus d'autorité sur l'ensemble de l'appareil gouvernemental. À cet égard, il faut noter que la greffière du Conseil exécutif est également la chef de la fonction publique. Compte tenu des responsabilités du premier ministre en matière de langues officielles, on s'attendrait à retrouver les Langues officielles au premier rang dans l'organigramme du BCE à la page suivante. Or, ce n'est pas le cas. Par ailleurs, alors que le BCE compte des sous-ministres et des sous-ministres adjoints pour des domaines spécifiques tels que les communications gouvernementales, les initiatives spéciales ainsi que l'égalité des femmes, les Langues officielles n'ont pas droit à un tel rang.

[25] La LLO l'emporte sur toute autre loi provinciale, à l'exception de la *Loi sur l'éducation* ainsi que de toute loi ou mesure visant à promouvoir l'égalité des deux communautés linguistique ou visant l'établissement d'institutions d'enseignement distinctes ou d'institutions culturelles distinctes. Voir les paragraphes 3(1) et 3(2) de la LLO.

ORGANIGRAMMES DU BUREAU DU CONSEIL EXÉCUTIF

GNB.CA, capture d'écran du 21 mars 2018.





Comme l'indiquent les organigrammes ci-dessous, les Langues officielles relèvent de la section des Affaires intergouvernementales, dirigée par une sous-ministre, qui est responsable de plusieurs autres dossiers. En fait, c'est une directrice qui dirige les questions liées à la francophonie canadienne et aux langues officielles. Cette direction, qui compte cinq employés, assure la coordination de la mise en œuvre du Plan sur les langues officielles. Toutefois, il faut noter que cette direction ne s'occupe pas seulement de langues officielles, elle s'occupe aussi de francophonie canadienne. Il y a lieu de s'interroger sur la pertinence d'associer ces deux éléments, compte tenu du fait que les dispositions en matière de langues officielles concernent les deux communautés linguistiques, alors que la francophonie canadienne intéresse principalement la communauté francophone. Par conséquent, les membres de la communauté anglophone peuvent ne pas se reconnaître dans un tel regroupement d'éléments.

ORGANIGRAMME DES AFFAIRES INTERGOUVERNEMENTALES
GNB.CA, capture d'écran du 21 mars 2018.

Niveau hiérarchique bas, faible influence

Le fait que la Direction de la francophonie canadienne et des langues officielles se trouve à un niveau hiérarchique si bas a des répercussions tant sur le plan pratique que sur le plan symbolique. D'une part, ce niveau ne permet pas d'avoir l'influence nécessaire pour diriger avec efficacité la coordination du *Plan sur les langues officielles* et surmonter les inévitables obstacles aux changements. En d'autres termes, un directeur des langues officielles n'a pas le niveau hiérarchique nécessaire pour exercer une influence efficace sur un sous-ministre qui montre peu d'enthousiasme à mettre en œuvre des mesures du Plan. D'autre part, le bas niveau hiérarchique de la Direction de la francophonie canadienne et des langues officielles au sein du BCE indique que cette question a une importance moindre que plusieurs autres, notamment les Communications gouvernementales et la Gestion stratégique.

Des responsabilités qui ne sont pas clairement affichées

Il est intéressant de noter que le mandat de la Direction de la francophonie canadienne et des langues officielles, comme il est indiqué sur le site GNB.CA, ne fait pas référence à la coordination du *Plan sur les langues officielles* ni à des questions liées à l'application de la *Loi sur les langues officielles* :

Francophonie canadienne et Langues officielles (Direction)

- *Coordonner et promouvoir les activités du gouvernement du Nouveau-Brunswick en francophonie provinciale, canadienne et internationale;*
- *Préparer la stratégie, coordonner les activités et diriger la négociation des ententes avec le gouvernement du Canada dans le dossier des langues officielles;*
- *Assurer la mise en œuvre du programme de promotion des langues officielles en ce qui a trait aux services offerts par la province.*

Bien que cette direction fournisse dans les faits des renseignements généraux et des conseils concernant l'application de la *Loi sur les langues officielles* et coordonne la mise en œuvre du plan sur les langues officielles (voir l'encadré ci-dessous), ce rôle n'est pas publicisé. Cela pose un problème pour toute personne qui a des questions concernant l'application de la LLO. Et pour preuve, le Commissariat reçoit régulièrement des requêtes de fonctionnaires ou d'employés de sociétés de la Couronne ou de municipalités qui ne savent pas où s'adresser pour obtenir des précisions sur l'application de la LLO.

L'unité de coordination

Le premier ministre est l'ultime responsable de la mise en œuvre du plan gouvernemental. La coordination de l'élaboration du plan et des plans d'action ministériels est confiée à la nouvelle Unité de coordination des langues officielles de la Division des affaires gouvernementales du Bureau du Conseil exécutif. La coordination des activités gouvernementales et des plans d'action en matière de langues officielles comprend ce qui suit :

- *Déterminer les mesures qui conviennent et continuer à suivre la progression, de telle sorte que les buts puissent être fixés;*
- *Effectuer un ou plusieurs travaux de recherche pour permettre aux ministères et aux organismes d'établir l'ordre de priorité de leurs activités;*
- *Coordonner l'élaboration des plans d'action dans chacun des ministères et des organismes et leur évaluation;*
- *Offrir les conseils et l'aide demandés dans l'élaboration des plans d'action;*
- *Réviser le plan gouvernemental au besoin;*
- *Présenter au gouvernement les moyens ou actions qui découlent du plan et qui nécessitent l'intervention de l'administration centrale;*
- *Faire le suivi auprès des ministères et des organismes sur une base périodique;*
- *Assurer la préparation des éléments qui relèvent de la reddition de comptes globale pour l'ensemble du gouvernement.*

Plan sur les langues officielles – Le bilinguisme officiel : une valeur fondamentale, p. 8

Tous les ministères ont indiqué avoir une personne en poste qui s'occupe du dossier des langues officielles. Cette personne est habituellement le coordonnateur des langues officielles. En général, on reconnaît que cette personne n'est pas placée à un échelon qui lui permet une certaine autorité et que ses tâches se résument à traiter du suivi aux plaintes envers le ministère faites en matière de langues officielles.

Extrait du premier *Plan sur les langues officielles 2011-2013*

Le rôle des ministères dans l'application de la *Loi sur les langues officielles*

Chaque ministère et organisme gouvernemental est responsable d'appliquer les dispositions de la LLO à ses programmes et services. À cet égard, chaque ministère dispose d'un coordonnateur des langues officielles[26]. Ce dernier a pour mandat de guider les gestionnaires dans l'organisation et la prestation de services bilingues au public. Par exemple, le coordonnateur doit aider les gestionnaires à établir une combinaison adéquate d'employés pour offrir des services dans les deux langues officielles[27] (les profils linguistiques).

Malgré leur rôle clé en matière d'application de la LLO, les coordonnateurs n'occupent pas un échelon hiérarchique qui leur donne une autorité suffisante pour corriger des situations non conformes à la LLO. Voilà pourquoi, dans le premier *Plan sur les langues officielles,* le gouvernement provincial prenait l'engagement de revoir le statut et le rôle du coordonnateur des langues officielles afin de lui donner une plus grande efficacité. Malheureusement, cette mesure n'a pas été mise en œuvre. Elle a donc été réinscrite dans le nouveau Plan sur les langues officielles. Selon le rapport d'évaluation examiné dans le cadre de la présente enquête (voir ci-dessous), cet examen a été à nouveau reporté en raison de la centralisation des services de Ressources humaines (RH).

Mesure du plan

- Les responsabilités relatives aux langues officielles seront révisées et mises à jour en fonction des besoins du ministère des Ressources humaines et du Secrétariat des Affaires intergouvernementales au Conseil exécutif. On a examiné le modèle actuel à des fins d'efficience en raison d'un changement dans les fonctions dû à l'augmentation des responsabilités.
- Pas terminé.
- Avec la centralisation des services de RH, cette partie du Plan a été reportée, car on n'a pas encore déterminé la structure finale des RH. Une fois que cette structure sera finalisée et en place, on révisera les rôles et responsabilités par rapport à celle-ci.

Les politiques sur la langue de service et la langue de travail

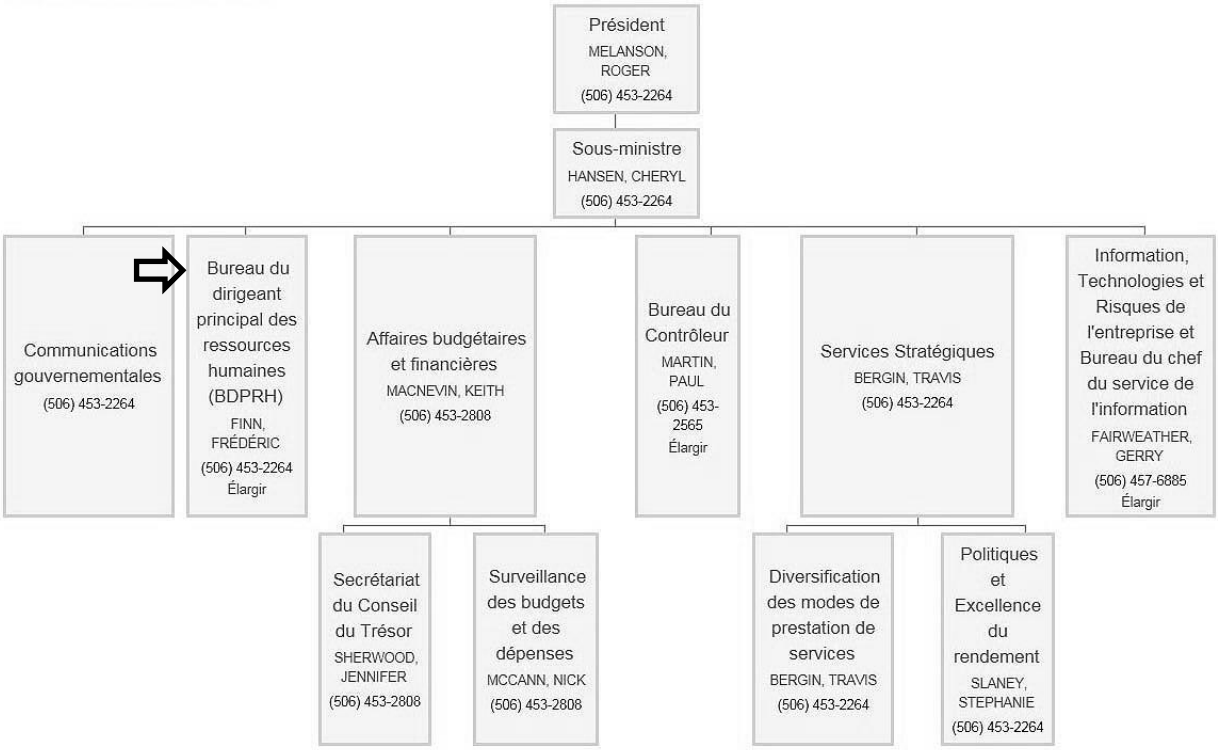
La Politique sur la langue de service vise « à aider et à guider les ministères, institutions et organismes de la province à s'acquitter de leurs obligations liées à la *Loi sur les langues officielles*[28] ». C'est d'ailleurs cette politique qui encadre la constitution d'équipes de travail visant à fournir au public des services dans les deux langues officielles. Quant à la Politique sur la langue de travail, elle vise à « aider et à guider les ministères, les institutions et les organismes de la province dans la création d'un environnement de travail qui encourage et permet aux employés de travailler et de faire carrière dans la langue officielle de leur choix[29]».

[26] Tous les coordonnateurs des langues officielles relèvent de Service Nouveau-Brunswick.
[27] Site Intranet du gouvernement du Nouveau-Brunswick, « Responsabilités des coordonnateurs des langues officielles », pages consultées le 6 mars 2018.

[28] Gouvernement du Nouveau-Brunswick, Politique et lignes directrices sur les langues officielles – Langue de service
[29] Gouvernement du Nouveau-Brunswick, Politique et lignes directrices sur les langues officielles – Langue de travail

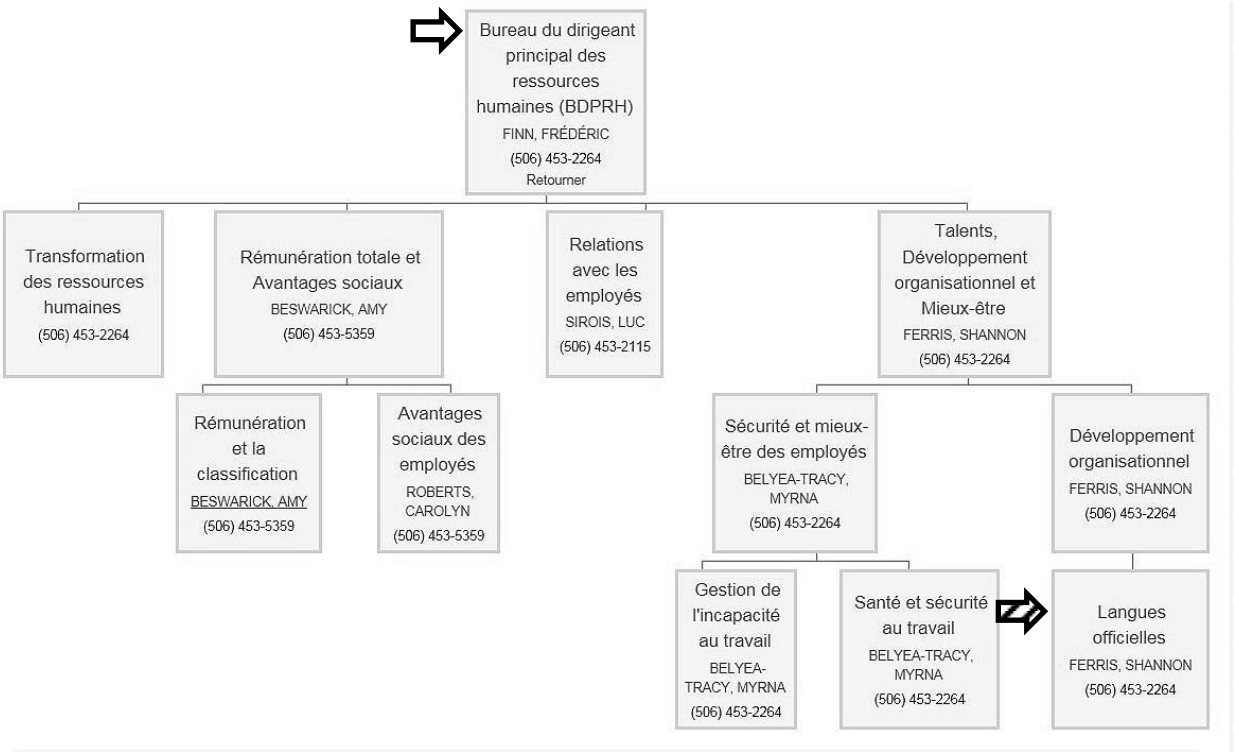
Le Conseil du Trésor est responsable de ces deux politiques destinées à opérationnaliser la *Loi sur les langues officielles*. Comme on peut le voir ci-dessous, l'organigramme du Conseil du Trésor ne révèle pas l'importance de cette fonction.

ORGANIGRAMME DU CONSEIL DU TRÉSOR
GNB.CA, capture d'écran du 21 mars 2018.



Il faut explorer plusieurs composantes de l'organigramme du Conseil du Trésor pour trouver une section *Langues officielles*. Cette section « élabore des directives et préconise des outils et des pratiques visant à s'assurer que les membres du public se voient offerts et peuvent accéder aux services publics dans la langue officielle de leur choix ». C'est donc cette section qui est responsable des politiques sur la langue de service et la langue de travail.

ORGANIGRAMME DU CONSEIL DU TRÉSOR
GNB.CA, capture d'écran du 21 mars 2018.



Compte tenu du fait que la Politique sur la langue de service et la Politique sur la langue de travail visent à « opérationnaliser » les obligations prévues dans la LLO, et que cette loi relève directement du premier ministre, par l'intermédiaire du Bureau du Conseil exécutif, il y a lieu de s'interroger sur la pertinence qu'un autre ministère soit responsable de ces deux éléments fondamentaux du bilinguisme officiel.

Des responsabilités dispersées

L'examen du tableau *Qui fait quoi en matière d'application de la LLO* ci-dessous montre à quel point les responsabilités en matière d'application de la LLO sont dispersées. Il y a lieu de s'interroger sur l'efficacité de cette structure dans un contexte où le premier ministre assure la responsabilité première en matière d'application de la LLO.

Qui fait quoi en matière d'application de la LLO

Le Conseil du Trésor a fait parvenir au Commissariat ce sommaire des responsabilités en matière de langues officielles.

Affaires intergouvernementales (Bureau du Conseil exécutif)
L'Unité de coordination des langues officielles des Affaires intergouvernementales (Bureau du Conseil exécutif) a les responsabilités suivantes :

- Fournir des renseignements généraux et des conseils concernant l'application de la *Loi sur les langues officielles*.
- Encadrer la mise en œuvre du Plan sur les langues officielles du gouvernement du Nouveau-Brunswick.
- Aider les ministères à élaborer et à évaluer leur plan d'action ministériel.
- Élaborer le rapport d'évaluation annuel que le premier ministre présentera à l'Assemblée législative.
- Préparer ou aider à préparer les réponses aux demandes reçues en vertu de la *Loi sur le droit à l'information et la protection de la vie privée*.
- Coordonner la majorité des consultations et communications auprès des intervenants clés.

Conseil du Trésor
Le Conseil du Trésor a les responsabilités suivantes :

- Élaborer et appliquer les initiatives énoncées dans le plan d'action ministériel du Conseil du Trésor.
- Collaborer avec les coordonnateurs aux langues officielles au GNB sur les plans d'action ministériels, le suivi des progrès et résultats ainsi que l'organisation des réunions du groupe.
- Élaborer les politiques de langue de service au public et de langue de travail, en faire un examen régulier et y apporter des révisions.
- Élaborer des lignes directrices relativement à l'application de la *Loi sur les langues officielles* pour les milieux de travail du GNB en partenariat avec Affaires intergouvernementales.
- Surveiller la conformité des profils linguistiques ministériels afin de s'assurer que les ministères respectent 90 % ou plus des exigences.
- Préparer ou aider à préparer les réponses aux demandes reçues en vertu de la *Loi sur le droit à l'information et la protection de la vie privée*.
- Compiler des renseignements statistiques sur les langues officielles à partir des données dont SNB a fait le suivi.
- Collaborer étroitement avec Affaires intergouvernementales relativement à l'application de la *Loi sur les langues officielles* et du Plan sur les langues officielles du gouvernement du Nouveau-Brunswick.

Service Nouveau-Brunswick
Avec la centralisation des services de ressources humaines (RH), la structure organisationnelle de SNB est divisée en deux secteurs, les Services à la clientèle des RH (des équipes de RH intégrées aux ministères et fournissant des services courants de RH) et les centres d'excellence (qui soutiennent l'équipe des Services à la clientèle des RH et répondent aux besoins opérationnels des ministères en matière de RH). SNB a les responsabilités suivantes :

- Mettre à jour le profil linguistique des équipes dans le Système d'information sur les ressources humaines (SIRH). (centre d'excellence en langues officielles et en programmes)
- Établir les exigences linguistiques pour le processus de concours en fonction du profil linguistique du poste à pourvoir. (équipe des Services à la clientèle des RH)
- Administrer le programme de formation en langue seconde. (centre d'excellence en langues officielles et en programmes)
- Affecter les coordonnateurs de la formation en langue seconde et les coordonnateurs aux langues officielles aux ministères. (équipe des Services à la clientèle des RH)
- Tenir des réunions régulières avec les coordonnateurs de la formation en langue seconde. (centre d'excellence en langues officielles et en programmes)
- S'assurer que les employés et les nouvelles recrues connaissent leurs responsabilités en matière de langues officielles. (Cette responsabilité est généralement attribuée aux gestionnaires ministériels. SNB élaborera une approche commune d'accueil et d'intégration qui contiendra de l'information sur les langues officielles que les gestionnaires et employés pourront utiliser.)
- Surveiller les résultats des évaluations des compétences linguistiques dans le SIRH. (centre d'excellence en langues officielles et en programmes)
- Fournir des conseils et du soutien aux ministères au moment d'enquêter sur les plaintes en matière de langues officielles et d'y répondre. (centre d'excellence en langues officielles et en programmes)
- Appliquer le processus d'évaluation des compétences en langue seconde. Remarque : Ce programme va être transféré à SNB le 1er avril 2018. (centre d'excellence en langues officielles et en programmes)

Tous les ministères

Tous les ministères ont les responsabilités suivantes :

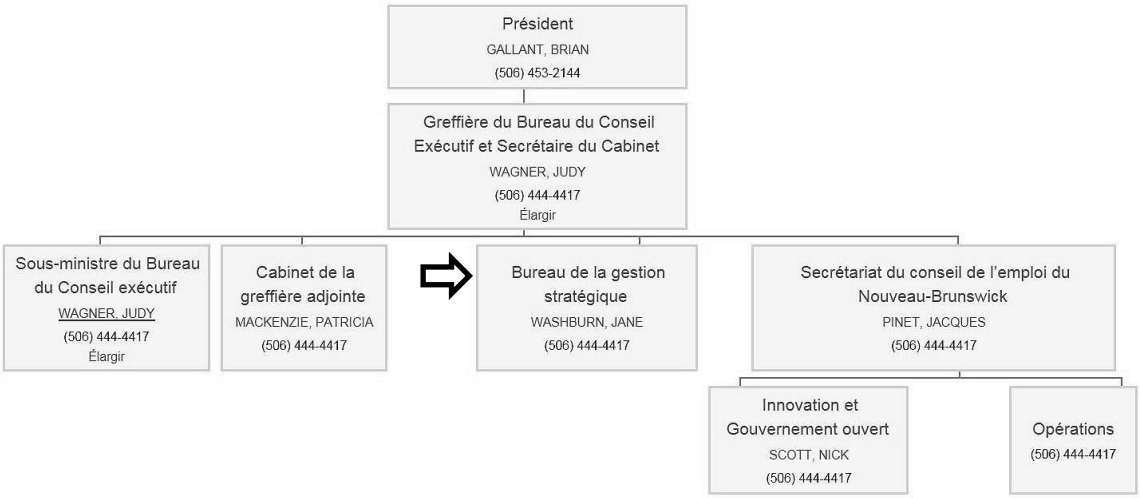
- Élaborer et appliquer les plans d'action ministériels à l'appui du Plan sur les langues officielles.
- S'assurer que les employés ont la possibilité de travailler dans la langue de leur choix.
- Garantir un équilibre de leurs capacités linguistiques afin de fournir des services de qualité dans les deux langues officielles.
- Élaborer et mettre à jour les profils linguistiques de toutes les équipes de travail, afin de s'assurer du respect des exigences pour la langue de service.
- Afin de garantir le respect des exigences pour les profils linguistiques, s'assurer que les employés ayant besoin d'une formation en langue seconde sont inscrits au programme et sont encouragés à participer.
- Appliquer le modèle normalisé de sélection des participants à la formation en langue seconde.
- Par l'intermédiaire de SNB, voir à ce que les évaluations des compétences linguistiques soient menées dans le cadre du processus de dotation.
- Nommer un coordonnateur aux langues officielles qui s'occupe d'élaborer les objectifs du plan d'action ministériel et qui en mesure la réussite.

Quand on veut, on peut! - L'exemple de l'excellence du rendement

Le Commissariat estime que les difficultés manifestes du gouvernement provincial à mettre en œuvre le Plan d'application de la LLO reposent en partie sur l'absence d'un appareil administratif efficace d'application de la LLO. Pourtant, le gouvernement sait prendre les moyens pour atteindre des résultats précis. L'approche en matière d'excellence du rendement en est un bon exemple.

En 2012, le gouvernement provincial a créé le Bureau de la gestion stratégique, qui relève du Bureau du Conseil exécutif (voir l'organigramme ci-dessous). Ce bureau est responsable « de l'élaboration des principes, des méthodes et des outils qui permettent aux dirigeants du gouvernement d'améliorer l'harmonisation et la mise en œuvre de la stratégie du GNB, de favoriser l'atteinte de résultats en matière d'amélioration, et de bâtir une culture à haut rendement durable ».

ORGANIGRAMME DU BUREAU DU CONSEIL EXÉCUTIF
GNB.CA, capture d'écran du 21 mars 2018.

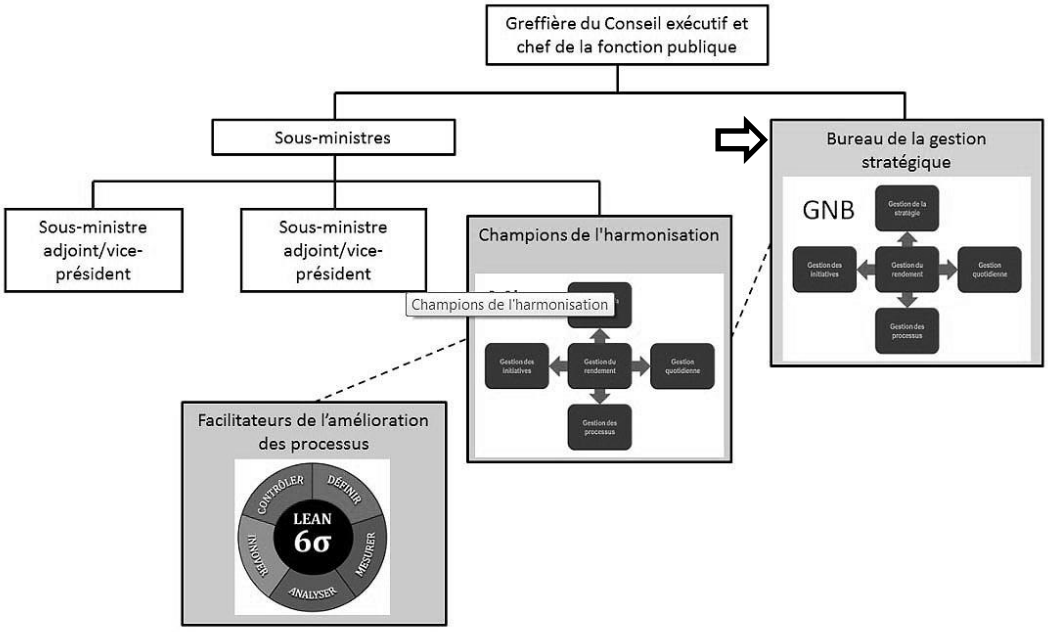


Le Bureau de la gestion stratégique, qui compte plus d'une douzaine d'employés, appuie le travail d'un vaste réseau de fonctionnaires qui travaillent à la réalisation des objectifs stratégiques gouvernementaux ainsi qu'à l'amélioration du rendement de l'appareil gouvernemental. Ces fonctionnaires appartiennent à l'une ou l'autre des catégories suivantes :

- Champions d'unité d'exécution des priorités
- Champions de l'harmonisation
- Champions de projet – Champion d'initiative
- Responsable de processus et d'initiatives
- Ceintures vertes – Ceintures noires – Maître ceinture noire
- Gestionnaire de projet
- Chercheur de gaspillage

Le schéma ci-dessous montre bien à quel point la structure mise en place pour atteindre les objectifs stratégiques gouvernementaux et l'amélioration de l'efficience s'applique à l'ensemble de l'appareil gouvernemental. Notons que cette structure s'appuie en grande partie sur un ensemble de fonctionnaires qui ont été spécialement formés pour réaliser les objectifs fixés. L'ampleur et la portée des mesures employées par le gouvernement provincial en matière d'excellence du rendement contrastent fortement avec les moyens déployés pour mettre en œuvre le plan gouvernemental sur les langues officielles.

ORGANIGRAMME DE LA GESTION STRATÉGIQUE
Site intranet du gouvernement du Nouveau-Brunswick, capture d'écran du 21 mars 2018.



Quand on veut, on peut – Un autre exemple : Lean Six Sigma

Depuis 2012, le gouvernement a recours à de nouvelles structures et de nouveaux moyens pour améliorer l'efficacité générale de l'appareil gouvernemental et favoriser l'atteinte des objectifs stratégiques dans divers domaines, notamment l'emploi, l'économie et la santé.

La méthode Lean Six Sigma est l'un de ces nouveaux moyens employés au sein de l'appareil gouvernemental en vue d'améliorer le rendement. Selon la documentation gouvernementale, Lean Six Sigma est « une approche de résolution de problèmes centrée sur les données, qui amène les équipes à atteindre, à soutenir et à maximiser le rendement organisationnel pour les contribuables et les clients ».

Pour appliquer la méthode Lean Six Sigma dans l'ensemble des ministères et organismes, le gouvernement provincial forme annuellement des dizaines de fonctionnaires. Depuis l'instauration de cette méthode, environ 150 fonctionnaires* ont été formés. Dans le cadre d'un processus de certification, ces fonctionnaires doivent suivre une formation formelle pendant plusieurs semaines tout en mettant en pratique les connaissances qu'ils ont acquises en dirigeant un projet Lean Six Sigma. Afin d'obtenir sa certification officielle (maître ceinture noire, ceinture noire ou ceinture verte), le fonctionnaire doit réussir un examen final. De plus, il doit obtenir des résultats et des avantages évidents à la suite du projet Lean Six Sigma (des temps d'attente réduits, moins d'erreurs, moins de gaspillage de matériel, une plus grande satisfaction des clients, des gains de temps ou des économies).

*Selon l'information fournie par le gouvernement du Nouveau-Brunswick : 48 ceintures vertes, 90 ceintures noires et 7 ceintures maîtres.

CINQUIÈME PARTIE : CONCLUSION ET RECOMMANDATIONS

Cette enquête avait pour but de déterminer si la mise en œuvre du plan gouvernemental respecte les dispositions de la LLO et permet d'atteindre les objectifs qui y sont fixés.

Au terme de cette enquête, le Commissariat conclut que la mise en œuvre du plan gouvernemental ne permet pas d'atteindre plusieurs objectifs fixés par la LLO. Dans une enquête précédente, le Commissariat avait conclu que le Plan ne renfermait pas les mesures nécessaires pour atteindre les objectifs établis dans la *Loi.* À bien des égards, les conclusions de la présente enquête appuient la validité des conclusions précédentes.

La présente enquête du Commissariat révèle aussi un autre obstacle de taille à la mise en œuvre du Plan : l'absence d'un appareil administratif adéquat pour appuyer le premier ministre dans sa responsabilité première de veiller à l'application de la *Loi sur les langues officielles*, notamment la mise en œuvre du plan d'application de la LLO.

Au terme de son enquête, la commissaire formule les recommandations suivantes :

Qu'un Secrétariat aux langues officielles soit créé. Ce dernier doit être :

- placé directement sous l'autorité de la greffière et chef de la fonction publique;
- dirigé par une personne ayant le statut de sous-ministre;
- doté d'un budget et d'un effectif approprié au regard de ses responsabilités d'appuyer le premier ministre dans sa responsabilité première d'appliquer la *Loi sur les langues officielles*.

Que le Secrétariat aux langues officielles ait les responsabilités suivantes :

- la supervision générale de l'application de la LLO;
- la coordination du processus obligatoire de révision de la LLO;
- l'élaboration, la révision, la supervision et l'évaluation du Plan d'application sur les langues officielles;
- la prestation de conseils à toutes les parties des services publics sur l'application de la LLO;
- l'élaboration et la surveillance de l'application de la Politique sur la langue de travail et la Politique sur la langue de service;
- la compilation et la publication des données statistiques permettant de mesurer la progression vers l'égalité d'usage du français et de l'anglais au sein des différentes parties des services publics;
- la préparation d'un rapport annuel sur l'état des langues officielles au Nouveau-Brunswick.

Conformément au paragraphe 43(16) de la LLO, nous remettons ce rapport au premier ministre, à la greffière du Bureau du Conseil exécutif, à la sous-ministre du Conseil du Trésor, à la sous-ministre par intérim de l'Agriculture, de l'Aquaculture et des Pêches, au sous-ministre du Développement social, à la sous-ministre des Transports et de l'Infrastructure ainsi qu'au chef de la direction de Service Nouveau-Brunswick.

La commissaire aux langues officielles du Nouveau-Brunswick,

Katherine d'Entremont, M.A.P.
Signé dans la Ville de Fredericton
Province du Nouveau-Brunswick
Le 19 juin 2018