LA RÉVOLUTION DE L'ÉDUCATION BILINGUE AU CANADA : LA COMMISSION B&B ET LES LANGUES OFFICIELLES EN ENSEIGNEMENT

MATTHEW HAYDAY est professeur agrégé enseignant l'histoire canadienne à l'Université de Guelph. Il est l'auteur de nombreux articles sur l'histoire des politiques linguistiques au Canada et du livre *Bilingualism Today, United Tomorrow : Official Languages in Education and Canadian Federalism*. Il travaille en ce moment à la rédaction d'un ouvrage sur la promotion et la réception du bilinguisme auprès de la population canadienne-anglaise depuis les années 1960.

RÉSUMÉ

À maints égards, nous vivons encore à l'ère de la Commission B&B pour ce qui en est du domaine de l'éducation. Le droit à l'instruction dans la langue de la minorité pour les deux communautés linguistiques du Canada, comme il a été réclamé par la Commission, est maintenant enchâssé dans la Constitution et des cours en langue minoritaire sont fournis là où le nombre d'élèves le justifie, une disposition que les tribunaux ont interprétée de façon très généreuse. L'état des langues officielles en éducation n'est certainement pas parfait au Canada. Cependant, l'état du domaine de l'éducation a été modifié d'une façon si radicale depuis la mise sur pied de la Commission royale en 1963 qu'il serait injuste de discréditer le travail fait par la Commission uniquement sur la base de certaines faiblesses qui persistent encore. Notre façon de concevoir l'enseignement dans la langue de la minorité – et le fait de considérer celle-ci comme un droit – a complètement changé d'orientation au courant des cinquante dernières années.

Cinquante ans après la mise sur pied de la Commission royale d'enquête sur le bilinguisme et le biculturalisme, il est juste d'affirmer que plusieurs des espoirs qui ont été placés dans les travaux menés par la Commission ne se sont pas concrétisés. Alors que des progrès ont été réalisés quant à la disponibilité des services offerts par le gouvernement fédéral dans les deux langues officielles, il n'en demeure pas moins vrai que la langue utilisée par défaut par plusieurs ministères gouvernementaux demeure l'anglais et que plusieurs francophones sont contraints de parler en anglais avec leurs superviseurs et durant les réunions afin d'être bien compris. L'adoption d'une politique sur le multiculturalisme en 1971 a été considérée, à de nombreux égards, comme un rejet de la conception du Canada comme un pays officiellement biculturel, une notion qui a été défendue par le coprésident de la Commission B&B, André Laurendeau, et plusieurs autres Franco-Canadiens. Et dans les faits, décrire le

Canada comme un pays bilingue n'est pas possible sans l'utilisation de nombreux détours stylistiques ; en effet, la grande majorité des Canadiens demeurent incapables de tenir une conversation dans les deux langues officielles. Cependant, bien qu'il soit important d'admettre que les travaux de la Commission comportent plusieurs limites, il ne faut pas négliger l'impact direct que ses travaux ont eu sur les progrès considérables qui ont été réalisés au pays. Les plus grands avancements se sont sans doute produits dans le domaine de l'éducation ; c'est dans ce domaine que les recommandations de la Commission ont mené aux changements les plus radicaux, tant au niveau de l'enseignement dans la langue de la minorité que dans l'enseignement d'une langue seconde. De plus, les politiques et différents programmes résultant de ces travaux ont permis à des acteurs, tant au sein du gouvernement que dans la société civile, de défendre et d'avancer la cause de l'amélioration des programmes éducatifs dans les deux langues officielles au courant des cinq dernières décennies, transformant donc radicalement ce secteur.

Prenons en considération l'état de l'éducation au Canada en 1963. Le Québec était la seule province à offrir une gamme complète de programmes éducatifs allant de la maternelle jusqu'à l'université dans les deux langues officielles. En effet, avant les réformes en éducation inspirées par la Commission Parent, le système éducatif pour les minorités anglophones protestantes était mieux financé que celui des francophones catholiques. Dans le reste du Canada, la situation des minorités linguistiques désirant être éduquées dans leur langue maternelle était lamentable. Au Nouveau-Brunswick, les communautés acadiennes, qui représentaient un tiers de la population de la province, étaient pauvrement desservies par des « écoles bilingues » publiques sous-financées où les cours en langue française se faisaient de plus en plus rares à mesure que les élèves avançaient à travers les étapes de leur cheminement scolaire. Après l'assouplissement, en 1927, du Règlement 17, une loi répressive sur l'enseignement du français, des écoles élémentaires en français sont apparues en Ontario, bien que l'enseignement en français dans les écoles secondaires publiques demeurait inexistant. Et si nous nous dirigions plus à l'est ou à l'ouest du pays, la situation ne faisait que s'empirer. Au Manitoba ou en Alberta par exemple, seulement une heure d'enseignement en français était permise par jour. Les anglophones qui désiraient apprendre le français en tant que langue seconde pouvaient suivre des cours de français dans les écoles élémentaires et secondaires de plusieurs provinces, mais les réformes du programme scolaire des années 1960 avaient commencé à éliminer les cours de langue seconde obligatoire – une idée qui a été accueillie favorablement par plusieurs qui soutenaient que ces cours ne réussissaient pas à produire des compétences en langue seconde adéquates chez la plupart des élèves.

Bien qu'il soit impossible de démontrer hors de tout doute la présence d'un lien de causalité, il demeure que la période qui correspond au mandat de la Commission B&B en est une pendant laquelle les droits linguistiques, particulièrement dans le domaine de l'éducation, se sont retrouvés à l'avant-plan des débats publics au Canada. Étant au courant du climat suscité par la Révolution tranquille au Québec, plusieurs commissions scolaires et gouvernements provinciaux ont commencé à modifier leurs pratiques dans le secteur linguistique. Vers le milieu des années 1960s, les commissions scolaires de Montréal et de Saint-Lambert ont été les premières à instaurer des programmes d'immersion française dans leurs écoles ; au même moment, l'école privée Toronto French School (créée en 1962) a élargi le programme de français qu'elle offrait à ses étudiants anglophones. Plusieurs provinces ont également commencé à se défaire des restrictions sur l'enseignement de la langue française aux enfants francophones qui avaient été instaurées dix ans auparavant. Le Nouveau-Brunswick modifia radicalement la structure de son système d'éducation en offrant un financement centralisé pour ses écoles de langue anglaise, de langue française et ses écoles bilingues. En 1967, le premier ministre de l'Ontario, John Robarts, fit l'annonce qu'il avait l'intention de subventionner les écoles secondaires publiques de langue française et il tint sa promesse en 1968. En 1968, les provinces des Prairies ont adopté des lois permettant aux écoles d'offrir la moitié de leur programme en français et la Nouvelle-Écosse créa un comité consultatif qui se pencha sur la question de l'éducation auprès de la population acadienne. Ces transformations, qui ne représentaient que le début des changements à venir, n'allaient pas aussi loin que plusieurs associations communautaires francophones en avaient formulé le souhait dans leurs soumissions auprès de la Commission B&B, mais représentaient néanmoins un tournant significatif dans l'approche des provinces à majorité anglophone envers l'éducation en langue française.

Les deux premiers rapports de la Commission royale d'enquête sur le bilinguisme et le biculturalisme, publiés en 1967 et 1968, incluent plusieurs recommandations clés qui, au bout du compte, ont eu des conséquences majeures sur le secteur de l'éducation. Le Livre I portant sur les langues officielles est bien entendu connu pour ses recommandations suggérant que le gouvernement fédéral reconnaisse l'anglais et le français comme ses deux langues officielles, qu'il adopte une loi sur les langues officielles, qu'il fournisse des services dans les deux langues officielles (ce qui était initialement censé être régit par un système de districts bilingues, une idée qui fut abandonnée en 1976 [Voir Bourgeois 2006]) et qu'il crée un nouveau poste au sein du gouvernement, celui de Commissaire aux langues officielles, ayant pour mandat de superviser l'adhérence du gouvernement à la politique sur les langues officielles (RCBB, Livre I, 147-149). Dans ce volume, les commissaires ont également demandé à ce que les parents aient le droit de faire instruire leurs enfants dans la langue officielle de leur choix et que ce droit soit reconnu par toutes les commissions scolaires, et donc que cet enseignement soit offert partout là où les nombres de cette langue minoritaire le justifient.

Le Livre II se penchait expressément sur la question de l'éducation. En reconnaissant l'importance cruciale de l'éducation dans la langue maternelle sur la vitalité d'une communauté de cette langue, les commissaires ont formulé l'audacieuse recommandation voulant que le gouvernement fédéral assume la responsabilité des frais additionnels que les provinces auraient à débourser afin d'offrir un enseignement dans une langue minoritaire (RCBB, Livre II, recommandation 26). Cette recommandation a été formulée malgré le fait que l'éducation relève des compétences des provinces puisqu'il était jugé que « dans une optique nationale… il est essentiel d'assurer des écoles à la minorité linguistique si l'on veut maintenir le caractère bilingue et biculturel du Canada » (RCBB, Livre II, 200). De plus, les commissaires étaient d'avis qu'une meilleure capacité de communiquer dans une langue seconde de la population canadienne améliorerait l'ouverture de cette population envers l'autre groupe de langue officielle, tout en subvenant au besoin pratique d'avoir plus d'individus bilingues pouvant renforcer cette politique sur les langues officielles. Les commissaires ont donc recommandé que l'apprentissage de la deuxième langue officielle soit obligatoire dans toutes les écoles canadiennes (RCBB, Volume II, recommandation 31).

Au moment de la publication du rapport de la Commission B&B sur l'éducation, le gouvernement fédéral travaillait sur ce qui allait plus tard devenir la *Loi sur les langues officielles de 1969*, ce qui a également mené à la création du poste de commissaire aux langues officielles. Keith Spicer a été le premier à être nommé à ce poste. C'est également à ce moment que se tenaient des négociations sur le rapatriement de la Constitution ; des comités rassemblant des représentants provinciaux et fédéraux avaient été créés pour discuter de différents enjeux, dont les droits linguistiques qui devraient être inclus dans la Charte canadienne des droits, qui à ce moment allait faire partie de la Charte de Victoria (charte qui n'a ultimement pas été adoptée). Ces comités représentaient donc des occasions permettant aux recommandations de la Commission B&B d'être examinées et débattues.

Le gouvernement fédéral considérait en général les recommandations faites par la B&B d'un bon œil et avait fait part de sa volonté de financer, à travers le Secrétariat d'État, l'enseignement dans la langue de la minorité et l'enseignement en langue seconde. D'ici 1970, le gouvernement fédéral et les provinces s'étaient entendus sur un programme de financement de cinq ans visant à promouvoir le bilinguisme en éducation (nom donné à cette initiative à l'époque). Ottawa allait verser une portion des coûts associés à l'éducation des élèves de communautés minoritaires aux provinces ainsi qu'une portion des coûts associés à l'enseignement de la langue minoritaire officielle aux élèves de langue majoritaire. Ce financement serait également versé aux écoles offrant déjà de tels programmes (pour ainsi ne pas pénaliser les provinces offrant déjà des cours dans les deux langues), mais l'objectif premier poursuivi par cette initiative était néanmoins d'inciter les autres provinces à élargir leurs cursus de langue seconde en leur offrant des compensations monétaires. Le Programme de bilinguisme en éducation (nom sous lequel il était connu jusqu'en 1979) a été élargi en 1972 afin d'inclure les programmes universitaires en langue de la minorité et les formations d'enseignants, la création de centres de formation linguistique, des bourses de formation d'enseignants en langue seconde et des projets spéciaux subventionnés. Mis à part ce programme, le gouvernement fédéral avait commencé, en 1971, à financer le Programme de bourses d'été de langues qui s'adressait aux étudiants désirant entreprendre une expérience d'immersion dans leur seconde langue durant l'été. En 1973, le Programme des moniteurs de langues officielles a été créé afin de donner l'opportunité à des

étudiants de la langue minoritaire de travailler en tant qu'aides de professeurs auprès d'étudiants apprenant une langue seconde. Le Conseil des ministres de l'Éducation, Canada (CMEC), gérait ces deux programmes.

Bien que ce programme ait été initialement conçu comme une initiative à court terme offrant des primes incitatives afin de promouvoir le développement de l'enseignement dans les deux langues officielles, le Programme de bilinguisme en éducation a été renouvelé tous les trois à cinq ans et, en 1979, a été rebaptisé Programme des langues officielles dans l'enseignement (PLOE). À travers ses quinze premières années d'existence, plus de 1,5 milliard de dollars ont été versés aux provinces. Le programme a atteint plusieurs de ses objectifs. Au courant des années 1970 et au début des années 1980, la plupart des provinces se sont défait de leurs restrictions sur l'enseignement en langue française et ont mis en place des mesures provinciales afin de développer et encourager cet enseignement. Des fonds provenant du fédéral ont été affectés afin d'élargir les programmes de français langue seconde (FLS) dans les écoles primaires. L'évènement le plus significatif qui s'est produit dans le secteur de l'enseignement de la langue seconde a probablement été la prolifération des programmes d'immersion française, qui ont commencé à apparaître progressivement à travers tout le pays, soutenus en grande partie par le gouvernement fédéral qui leur versait autant (plus) de subventions qu'à l'enseignement en langue minoritaire. Le Québec, malgré avoir restreint l'accessibilité à l'enseignement en langue anglaise, a néanmoins maintenu ces programmes pour sa communauté de langue minoritaire (Hayday 2003). Jusqu'à aujourd'hui, plus de 7 milliards de dollars ont été investis avec le soutien du PLEO. Le Programme de bourse de langue seconde et le Programme des moniteurs de langues officielles existent toujours, bien qu'ils aient changé de noms en 2004, étant désormais connus sous les noms de Explore et de Odyssey/Odyssée.

La création du Commissariat aux langues officielles, l'ombudsman fédéral pour la Loi sur les langues officielles, a eu des conséquences surprenantes sur le secteur de l'éducation. Bien que son mandat principal ait été d'enquêter sur les plaintes formulées à l'endroit du gouvernement fédéral à propos de l'application de la Loi sur les langues officielles, le premier commissaire, Keith Spicer, a adopté une approche proactive en prenant des mesures afin que de telles plaintes ne soient pas déposées en premier lieu. Il a ainsi fait certaines recommandations au gouvernement afin que celui-ci renforce son approche envers sa politique linguistique. Étant témoin de certains échecs et faiblesses du gouvernement fédéral dans l'enseignement de la langue seconde aux agents de la fonction publique unilingues, il a proposé une « option jeunesse » dans son Cinquième rapport annuel. Cette option impliquait que la politique linguistique soit réorientée de façon à ce que de plus amples efforts soient déployés dans l'enseignement de la langue seconde aux enfants afin que ceux-ci deviennent des adultes bilingues aptes à subvenir au besoin d'un gouvernement nécessitant un personnel bilingue. D'une façon plus générale, cette option jeunesse visait également à promouvoir une plus grande ouverture et un intérêt accru envers la culture des deux plus grandes communautés linguistiques du pays, un objectif que le commissaire poursuivait depuis la rédaction de son premier rapport.

En plus de conseiller au gouvernement fédéral d'investir dans ces mesures, Spicer a tiré avantage de toute opportunité de promouvoir ses idéaux à travers ses communications publiques et ces entrevues médiatiques, transmettant donc des messages similaires aux provinces et au CMEC. En travaillant avec un budget modeste, Spicer a développé des trousses éducatives et des affiches destinées aux étudiants canadiens conçues pour susciter un intérêt envers l'apprentissage de la langue, une initiative qui sera par la suite imitée par son successeur, Max Yalden. Au cours de la dernière année à ce poste, Spicer a convoqué plusieurs parents intéressés à améliorer les possibilités d'apprentissage du français langue seconde chez leurs enfants. La conférence a aussitôt mené à la création du groupe *Canadian Parents For French* (CPF), un groupe de revendication national qui demeure un chef de file dans la promotion de cours d'immersion française et de FLS jusqu'à ce jour. Yalden, en plus d'offrir d'encourager les efforts déployés par la CPF afin de mobiliser les communautés à soutenir les initiatives visant à augmenter les possibilités d'apprentissage linguistique, s'est aussi activement engagé à promouvoir les programmes d'échanges étudiants et incitait les universités à élargir leurs programmes de langue seconde.

On pourrait également sans doute établir un lien entre la Commission B&B, les subventions fédérales que celle-ci a engendrées et l'adoption de la Charte canadienne des droits et libertés de 1982. Plus précisément, l'inclusion des droits à l'instruction en langue minoritaire dans la Charte (article 23) a été un progrès qui aurait été impensable

avant la Commission B&B. Les discours émergeant à l'époque autour des droits à l'instruction dans la langue de la minorité et le financement qui a incité les provinces à créer des cours et des écoles dans la langue officielle de la minorité ont sans aucun doute grandement contribué à convaincre les gouvernements provinciaux d'accepter d'inclure cette clause dans la Charte, et également à accepter que celle-ci ne soit pas assujettie à une clause dérogatoire (article 33). Comme plusieurs spécialistes l'ont déjà fait valoir, c'est par cet article de la Charte que les communautés francophones ont acquis auprès des tribunaux au courant des deux décennies suivantes le droit d'administrer leurs écoles (Martel 1991, Behiels 2004, Martel et Pâquet 2012).

À maints égards, nous vivons encore à l'ère de la Commission B&B pour ce qui est du domaine de l'éducation. Le droit à l'instruction dans la langue de la minorité pour les deux communautés linguistiques du Canada, comme il a été réclamé par la Commission, est maintenant enchâssé dans la Constitution et des cours en langue minoritaire sont fournis là où le nombre d'élèves le justifie, une disposition que les tribunaux ont interprétée de façon très généreuse (voir le cas de Summerside, I-P-É, par exemple : Arsenault-Cameron c. l'Île-du-Prince-Édouard [2000] 1 R.C.S. 3). Tous les commissaires aux langues officielles qui se sont succédé, jusqu'au commissaire actuel, Graham Fraser, ont continué de revendiquer activement le subventionnement fédéral et la prestation de programmes scolaires en langues officielles et de programmes d'échange étudiants. Des subventions fédérales continuent à être attribuées aux provinces afin d'assurer le maintien et l'élargissement des programmes de langue minoritaire et de langue seconde. Et bien que des problèmes persistent dans les programmes d'immersion française au pays – le manque de professeurs qualifiés par exemple – la demande pour ce genre de programmes est encore très forte. Il n'est pas rare d'entendre des histoires dans l'actualité où une commission scolaire canadienne ou une autre est débordée par le nombre de nouvelles demandes d'admission. Mais même si le système d'éducation manque occasionnellement à subvenir à la demande, ceci n'en est pas moins une preuve du succès de la Commission B&B puisqu'elle a su stimulé le désir des Canadiens d'avoir accès à un enseignement de qualité dans leur seconde langue officielle.

L'état des langues officielles en éducation n'est certainement pas parfait au Canada. Des critiques ont été formulées à l'endroit des programmes d'immersion française et des programmes de français langue seconde (FLS), relativement aux habiletés linguistiques de leurs diplômés et des critiques similaires ont été soulevées par rapport à la qualité de l'enseignement de l'anglais dans les écoles de langue française au Québec. Les commissions scolaires et les provinces qui n'ont pas voulu coopérer en offrant l'instruction dans la langue de la minorité et en refusant d'établir des écoles de langue minoritaire ont parfois dû être poursuivies en justice. Lorsque l'on considère l'ensemble du pays, la majorité des Canadiens ne parle qu'une des deux langues officielles. Cependant, l'état du domaine de l'éducation a été modifié d'une façon si radicale depuis la mise sur pied de la Commission royale en 1963 qu'il serait injuste de discréditer le travail fait par la Commission uniquement sur la base de certaines faiblesses qui persistent encore. Notre façon de concevoir l'enseignement dans la langue de la minorité – et le fait de considérer celle-ci comme un droit – a complètement changé d'orientation au courant des cinquante dernières années. L'enseignement en langue seconde, bien que n'étant pas obligatoire dans plusieurs provinces, est maintenant beaucoup plus accessible, beaucoup plus de cours sont offerts et leur qualité s'est grandement améliorée. Ce que nous devons faire maintenant est de continuer de bâtir sur ces fondations, de financer adéquatement ces programmes et d'investir nos ressources dans les aspects de ceux-ci qui vont mener vers de futurs progrès.

RÉFÉRENCES

Behiels, Michael. *Canada's Francophone Minority Communities: Constitutional Renewal and the Winning of School Governance*. Montréal & Kingston: McGill-Queen's University Press, 2004.

Bourgeois, Daniel. *Canada's Bilingual Districts: From Cornerstone to Tombstone*. Montréal & Kingston: McGill-Queen's University Press, 2004.

Hayday, Matthew. *Bilingual Today, United Tomorrow: Official Languages in Education and Canadian Federalism*. Montréal & Kingston: McGill-Queen's University Press, 2003

Martel, Angéline. *Official Language Minority Rights: From Instruction to Management*. Ottawa: Office of the Commissioner of Official Languages, 1991.

Martel, Marcel & Martin Pâquet. *Speaking Up: A History of Language and Politics in Canada and Quebec*, trans. Patricia Dumas. Toronto: Between the Lines, 2012.

Report of the Royal Commission on Bilingualism and Biculturalism, Volume I: The Official Languages. Ottawa, 1967.

Report of the Royal Commission on Bilingualism and Biculturalism, Volume 2: Education. Ottawa, 1968.