

First Session
Thirty-eighth Parliament, 2004-05

Première session de la trente-huitième législature, 2004-2005

#### SENATE OF CANADA

#### SÉNAT DU CANADA

Proceedings of the Standing Senate Committee on Délibérations du Comité sénatorial permanent des

## Official Languages

## Langues officielles

Chair:

The Honourable EYMARD G. CORBIN

Président :
L'honorable EYMARD G. CORBIN

Monday, April 18, 2005 (in camera) Monday, May 2, 2005 (in camera) Monday, May 30, 2005 (in camera) Monday, June 6, 2005 (in camera) Le lundi 18 avril 2005 (à huis clos) Le lundi 2 mai 2005 (à huis clos) Le lundi 30 mai 2005 (à huis clos) Le lundi 6 juin 2005 (à huis clos)

Issue No. 8

### Fascicule nº 8

# Eighth, ninth, tenth and eleventh meetings on:

## Huitième, neuvième, dixième et onzième réunions concernant :

The application of the Official Languages Act and of the regulations and directives made under it, within those institutions subject to the Act

L'application de la Loi sur les langues officielles, ainsi que des règlements et instructions en découlant, au sein des institutions assujetties à la loi

#### INCLUDING:

#### Y COMPRIS : LE SIXIÈME RAPPORT DU COMITÉ

THE SIXTH REPORT OF THE COMMITTEE (Interim report entitled "French-Language Education in a Minority Setting: A Continuum from Early Childhood to the Postsecondary Level")

(Rapport intérimaire intitulé « L'éducation en milieu minoritaire francophone : un continuum de la petite enfance au postsecondaire »)

## THE STANDING SENATE COMMITTEE ON OFFICIAL LANGUAGES

The Honourable Eymard G. Corbin, Chair

The Honourable John M. Buchanan, P.C., *Deputy Chair* and

The Honourable Senators:

\* Austin, P.C.

(or Rompkey, P.C.)

Chaput

Comeau

Jaffer

\* Kinsella

(or Stratton)

Léger

Murray, P.C.

Tardif

\*Ex officio members

(Quorum 4)

Kinsella

Change in the membership of the committee:

Pursuant to rule 85(4), membership of the committee was amended as follows:

The name of the Honourable Senator Tardif was added (April 13, 2005).

## LE COMITÉ SÉNATORIAL PERMANENT DES LANGUES OFFICIELLES

Président : L'honorable Eymard G. Corbin

Vice-président : L'honorable John M. Buchanan, C.P.

e

Les honorables sénateurs :

Kinsella
\*Membres d'office

(Quorum 4)

Modification de la composition du comité :

Conformément à l'article 85(4) du Règlement, la liste des membres du comité est modifiée, ainsi qu'il suit :

Le nom de l'honorable sénateur Tardif a été ajouté (le 13 avril 2005).

Published by the Senate of Canada

Publié par le Sénat du Canada

Available from: Public Works and Government Services Canada Publishing and Depository Services, Ottawa, Ontario K1A 0S5 Disponible auprès des: Travaux publics et Services gouvernementaux Canada Les Éditions et Services de dépôt, Ottawa (Ontario) K1A 0S5

Aussi disponible sur internet: http://www.parl.gc.ca

#### MINUTES OF PROCEEDINGS

OTTAWA, Monday, April 18, 2005 (13)

[Translation]

The Standing Senate Committee on Official Languages met this day at 4:05 p.m., in camera, in room 256-S, Centre Block, the Chairman, the Honourable Eymard G. Corbin, presiding.

Members of the committee present: The Honourables Senators Buchanan, C.P., Chaput, Comeau, Corbin, Jaffer, Léger and Murray, P.C. (7).

In attendance: Andrée Tremblay and Wade Raaflaub, Analysts, Research Branch, Library of Parliament.

Also in attendance: The official reporters of the Senate.

Pursuant to the Order of Reference adopted by the Senate Wednesday, November 3, 2004, the committee resumed consideration, in order to report on it from time to time, of the application of the Official Languages Act and of the regulations and directives made under it, within those institutions subject to the act.

Pursuant to rule 92(2)(f) the committee examined a draft report.

It was agreed that senators' staff would remain in the room while the committee met in camera.

At 5:50 p.m., the committee adjourned to the call of the Chair.

ATTEST:

OTTAWA, Monday, May 2, 2005 (14)

[Translation]

The Standing Senate Committee on Official Languages met this day at 3:14 p.m., in camera, in room 256-S, Centre Block, the Chairman, the Honourable Eymard G. Corbin, presiding.

Members of the committee present: The Honourable Senators Buchanan, P.C., Chaput, Comeau, Corbin, Jaffer, Léger, Murray, P.C., and Tardif (8).

In attendance: Andrée Tremblay and Wade Raaflaub, Analysts, Research Branch, Library of Parliament.

Also in attendance: The official reporters of the Senate.

Pursuant to the Order of Reference adopted by the Senate on Wednesday, November 3, 2004, the committee resumed consideration, in order to report on it from time to time, of the application of the Official Languages Act and of the regulations and directives made under it, within those institutions subject to the act.

#### PROCÈS-VERBAUX

OTTAWA, le lundi 18 avril 2005 (13)

[Français]

Le Comité sénatorial permanent des langues officielles se réunit aujourd'hui à 16 h 5, à huis clos, dans la pièce 256-S de l'édifice du Centre, sous la présidence de l'honorable Eymard G. Corbin.

*Membres du comité présents*: Les honorables sénateurs Buchanan, C.P., Chaput, Comeau, Corbin, Jaffer, Léger et Murray, C.P. (7).

Aussi présents : De la Direction de la recherche parlementaire, Bibliothèque du Parlement : Andrée Tremblay et Wade Raaflaub, analystes.

Aussi présents : Les sténographes officiels du Sénat.

Conformément à l'ordre de renvoi adopté par le Sénat le mercredi 3 novembre 2004, le comité procède à étudier, afin d'en faire rapport de façon ponctuelle, l'application de la Loi sur les langues officielles, ainsi que les règlements et instructions en découlant, au sein des institutions assujetties à la Loi.

Conformément à l'article 92(2)f) du Règlement, le comité examine l'ébauche d'un rapport.

Il est convenu que le personnel des sénateurs puisse demeurer dans la salle pendant que le comité siège à huis clos.

À 17 h 50, le comité s'ajourne jusqu'à nouvelle convocation de la présidence.

ATTESTÉ :

OTTAWA, le lundi 2 mai 2005 (14)

[Français]

Le Comité sénatorial permanent des langues officielles se réunit aujourd'hui à 15 h 14, à huis clos, dans la pièce 256-S de l'édifice du Centre, sous la présidence de l'honorable Eymard G. Corbin.

Membres du comité présents: Les honorables sénateurs Buchanan, C.P., Chaput, Comeau, Corbin, Jaffer, Léger, Murray, C.P. et Tardif (8).

Aussi présents : De la Direction de la recherche parlementaire, Bibliothèque du Parlement : Andrée Tremblay et Wade Raaflaub, analystes.

Aussi présents : Les sténographes officiels du Sénat.

Conformément à l'ordre de renvoi adopté par le Sénat le mercredi 3 novembre 2004, le comité procède à étudier, afin d'en faire rapport de façon ponctuelle, l'application de la Loi sur les langues officielles, ainsi que les règlements et instructions en découlant, au sein des institutions assujetties à la Loi.

Pursuant to rule 92(2)(f), the committee studied a draft report.

It was agreed that senators' staff would remain in the room while the committee met in camera.

At 5:46 p.m., the committee adjourned to the call of the Chair.

ATTEST:

OTTAWA, Monday May 30, 2005 (15)

[Translation]

The Standing Senate Committee on Official Languages met this day at 9:35 a.m., in camera, in room 256-S, Centre Block, the Chairman, the Honourable Eymard G. Corbin, presiding.

Members of the committee present: The Honourable Senators Buchanan, P.C., Chaput, Comeau, Corbin, Jaffer, Léger, Murray, P.C. and Tardif (8).

In attendance: André Tremblay and Wade Raaflaub, Analysts, Research Branch, Library of Parliament.

Also in attendance: The official reporters of the Senate.

Pursuant to the Order of Reference adopted by the Senate on Wednesday, November 3, 2004, the committee resumed consideration, in order to report on it from time to time, of the application of the Official Languages Act and of the regulations and directives made under it, within those institutions subject to the act.

Pursuant to rule 92(2)(f), the committee studied a draft report.

It was agreed that senators' staff would remain in the room while the committee met in camera.

At 11 a.m., the meeting was suspended.

At 11:18 a.m., the meeting resumed.

At 12:09 p.m., the meeting was suspended.

At 12:59 p.m., the meeting resumed.

At 15:20, the committee adjourned to the call of the Chair.

ATTEST:

Conformément à l'article 92(2)f) du Règlement, le comité examine l'ébauche d'un rapport.

Il est convenu que le personnel des sénateurs puisse demeurer dans la salle pendant que le comité siège à huis clos.

À 17 h 46, le comité s'ajourne jusqu'à nouvelle convocation de la présidence.

ATTESTÉ :

OTTAWA, le lundi 30 mai 2005 (15)

[Français]

Le Comité sénatorial permanent des langues officielles se réunit aujourd'hui à 9 h 35, à huis clos, dans la pièce 256-S de l'édifice du Centre, sous la présidence de l'honorable Eymard G. Corbin.

Membres du comité présents: Les honorables sénateurs Buchanan, C.P., Chaput, Comeau, Corbin, Jaffer, Léger, Murray, C.P., et Tardif (8).

Aussi présents : Du Service d'information et de recherche parlementaires, Bibliothèque du Parlement : Andrée Tremblay et Wade Raaflaub, analystes.

Aussi présents : Les sténographes officiels du Sénat.

Conformément à l'ordre de renvoi adopté par le Sénat le mercredi 3 novembre 2004, le comité procède à étudier, afin d'en faire rapport de façon ponctuelle, l'application de la Loi sur les langues officielles, ainsi que les règlements et instructions en découlant, au sein des institutions assujetties à la Loi.

Conformément à l'article 92(2)f) du Règlement, le comité examine l'ébauche d'un rapport.

Il est convenu que le personnel des sénateurs puisse demeurer dans la salle pendant que le comité siège à huis clos.

À 11 h, le comité suspend ses travaux.

À 11 h 18, le comité reprend ses travaux.

À 12 h 9, le comité suspend ses travaux.

À 12 h 59, le comité reprend ses travaux.

À 15 h 20, le comité s'ajourne jusqu'à nouvelle convocation de la présidence.

*ATTESTÉ* :

OTTAWA, Monday, June 6, 2005 (16)

[Translation]

The Standing Senate Committee on Official Languages met this day at 4:08 p.m., in camera, in room 256-S, Centre Block, the Chairman, the Honourable Eymard G. Corbin, presiding.

Members of the committee present: The Honourable Senators Buchanan, P.C., Chaput, Comeau, Corbin, and Léger (5).

In attendance: Andrée Tremblay and Wade Raaflaub, Analysts, Research Branch, Library of Parliament.

Also in attendance: The official reporters of the Senate.

It was agreed that senators' staff would remain in the room while the committee sat in camera.

Pursuant to the Order of Reference adopted by the Senate on Wednesday, November 3, 2004, the committee resumed consideration, in order to report on it from time to time, of the application of the Official Languages Act and of the regulations and directives made under it, within those institutions subject to the act.

Pursuant to rule 92(2)(f), the committee examined a draft report.

It was agreed:

That the committee adopt the interim report on French-language education in a minority setting, entitled "French-Language Education in a Minority Setting: A Continuum from Early Childhood to the Post-Secondary Level";

That the Chairman and Deputy Chairman be authorized to make the changes that were discussed and approved by the members, as well as the minor typographical and grammatical corrections deemed necessary, without however modifying the tenor of the report;

That the Chairman table his report in the Senate, ask for its adoption and that a complete and detailed response be made by the government pursuant to Rule 131(2), the Minister of Canadian Heritage, the Minister of Social Development, the Minister of Justice and the Minister responsible for Official Languages being responsible for responding.

At 5:48 p.m., the committee adjourned to the call of the Chair.

ATTEST:

OTTAWA, le lundi 6 juin 2005 (16)

[Français]

Le Comité sénatorial permanent des langues officielles se réunit aujourd'hui à 16 h 8, à huis clos, dans la pièce 256-S de l'édifice du Centre, sous la présidence de l'honorable Eymard G. Corbin.

Membres du comité présents : Les honorables sénateurs Buchanan, C.P., Chaput, Comeau, Corbin et Léger (5).

Aussi présents : Du Service d'information et de recherche parlementaires, Bibliothèque du Parlement : Andrée Tremblay et Wade Raaflaub, analystes.

Aussi présents : Les sténographes officiels du Sénat.

Il est convenu que le personnel des sénateurs puisse demeurer dans la salle pendant que le comité siège à huis clos.

Conformément à l'ordre de renvoi adopté par le Sénat le mercredi 3 novembre 2004, le comité procède à étudier, afin d'en faire rapport de façon ponctuelle, l'application de la Loi sur les langues officielles, ainsi que les règlements et instructions en découlant, au sein des institutions assujetties à la Loi.

Conformément à l'article 92(2)f) du Règlement, le comité examine l'ébauche d'un rapport.

Il est convenu:

Que le comité adopte le projet de rapport sur l'éducation en milieu minoritaire francophone, intitulé « L'éducation en milieu minoritaire francophone : un continuum de la petite enfance au postsecondaire »;

Que le président et le vice-président soient autorisés à y apporter les changements discutés et approuvés par les membres et les corrections mineures d'ordre typographique et grammatical jugées nécessaires, sans toutefois en modifier la teneur;

Que le président dépose le rapport au Sénat, en demande l'adoption et qu'une réponse complète et détaillée par le gouvernement soit requise en vertu de l'article 131(2) du Règlement, le ministre du Patrimoine canadien, le ministre du Développement social, le ministre de la Justice et le ministre responsable des langues officielles étant chargés d'y répondre.

À 17 h 48, le comité s'ajourne jusqu'à nouvelle convocation de la présidence.

ATTESTÉ :

La greffière du comité, Gaëtane Lemay Clerk of the Committee

#### REPORT OF THE COMMITTEE

Tuesday, June 14, 2005

The Standing Senate Committee on Official Languages has the honour to present its

#### SIXTH REPORT

Your Committee, which was authorized by the Senate on Wednesday, November 3, 2004 to study and to report from time to time on the application of the *Official Languages Act* and of the regulations and directives made under it within those institutions subject to the Act, and to study the reports and papers produced by the Minister responsible for Official Languages, the President of the Treasury Board, the Minister of Canadian Heritage and the Commissioner of Official Languages as well as any other material concerning official languages generally, now tables an interim report entitled "French-Language Education in a Minority Setting: A Continuum from Early Childhood to Postsecondary Level."

Respectfully submitted,

#### RAPPORT DU COMITÉ

Le mardi 14 juin 2005

Le Comité sénatorial permanent des langues officielles a l'honneur de présenter son

#### SIXIÈME RAPPORT

Votre Comité, qui a été autorisé par le Sénat, le mercredi 3 novembre 2004, à étudier, afin d'en faire rapport de façon ponctuelle, l'application de la *Loi sur les langues officielles*, ainsi que des règlements et instructions en découlant, au sein des institutions assujetties à la loi, et à étudier les rapports et documents produits par le ministre responsable des langues officielles, le président du Conseil du Trésor, la ministre du Patrimoine canadien et la commissaire aux langues officielles, ainsi que toute autre matière concernant les langues officielles en général, dépose maintenant un rapport intérimaire intitulé « L'éducation en milieu minoritaire francophone : un continuum de la petite enfance au postsecondaire ».

Respectueusement soumis,

Le président,

EYMARD G. CORBIN

Chair



### FRENCH-LANGUAGE EDUCATION IN A MINORITY SETTING: A CONTINUUM FROM EARLY CHILDHOOD TO THE POSTSECONDARY LEVEL

Interim Report of the Standing Senate Committee on Official Languages

The Honourable Eymard G. Corbin Chairman

The Honourable John M. Buchanan, P.C., Q.C. Deputy Chairman

Ce document est disponible en français.



This report and the Committee proceedings are available online at <a href="www.senate-senat.ca/OL-LO.asp">www.senate-senat.ca/OL-LO.asp</a>. Hard copies of these documents are also available by contacting the Senate Committees Directorate at 990-0088 or at <a href="clocol@sen.parl.gc.ca">clocol@sen.parl.gc.ca</a>.

# THE STANDING SENATE COMMITTEE ON OFFICIAL LANGUAGES 38<sup>th</sup> Parliament, 1<sup>st</sup> Session

The Honourable Senators:

\*Jack Austin, P.C. (or William Rompkey, P.C.)
John M. Buchanan, P.C., Q.C. (Deputy Chairman)
Maria Chaput
Gerald J. Comeau
Eymard G. Corbin (Chairman)
Mobina S.B. Jaffer
Noël A. Kinsella
\*Noël A. Kinsella (or Terry Stratton)
Viola Léger
Lowell Murray, P.C.
Claudette Tardif

(\*Ex officio members)

### Chairs of the Committee since its inception on October 10, 2002:

Rose-Marie Losier-Cool: 37<sup>th</sup> legislature, 2<sup>nd</sup> session (Sept. 30, 2002 to Nov. 12, 2003)

Maria Chaput 37<sup>th</sup> legislature, 3<sup>rd</sup> session (Feb. 2, 2004 to May 23, 2004)

Eymard G. Corbin 38<sup>th</sup> legislature, 1<sup>st</sup> session (October 4, 2004 – to present)

Nota:

The Honourable senators Rose-Marie Losier-Cool and Wilbert Joseph Keon also took part in this Committee's study during public hearings held in Winnipeg and Edmonton, in October 2003. Mr. Tonu Onu acted as clerk of the Committee during this trip.

Clerk of the Committee
Gaëtane Lemay

Analysts from the Parliamentary Information and Research Service Library of Parliament Andrée Tremblay, Wade Raaflaub and Marie-Ève Hudon

### ORDER OF REFERENCE

Extract from the *Journals of the Senate*, Wednesday, November 3, 2004:

The Honourable Senator Corbin moved, seconded by the Honourable Senator Cook:

That the Standing Senate Committee on Official Languages be authorized to study and to report from time to time on the application of the Official Languages Act and of the regulations and directives made under it, within those institutions subject to the Act;

That the Committee be authorized to study the reports and papers produced by the Minister Responsible for Official Languages, the President of the Treasury Board, the Minister of Canadian Heritage and the Commissioner of Official Languages as well as any other material concerning official languages generally;

That papers and evidence received and taken during the second and third sessions of the 37th Parliament be referred to the Committee;

That the Committee report to the Senate no later than June 15, 2005.

After debate,

The question being put on the motion, it was adopted.

Paul C. Bélisle,

Clerk of the Senate

This report presents highlights of the concerns raised to the Committee by stakeholders regarding French-language education in a minority setting.

While the Committee's recommendations pertain primarily to certain administrative provisions, due consideration must be given to all the concerns and complaints contained in the report and they must be acted on by all those involved in training and education, from early childhood to the postsecondary level.

While significant progress has been made since the coming into force in 1982 of section 23 of the *Canadian Charter of Rights and Freedoms*, which guarantees the right to minority-language education, there is still room for improvement. Consider for instance the shortcomings with respect to infrastructure and the obstacles that deprive rights-holders of a continuous education in French.

Our main focus has been to identify the shortcomings and the reasons for the delays in program delivery.

The provinces and territories, in which these communities in a minority setting are located, are bound by section 23 and all orders of government have an obligation to work together in the best interests of young people. Each delay and missed opportunity permanently compromises the future of these young people and jeopardizes the community and cultural life of all Francophones in Canada. A modern state should not tolerate this. The Supreme Court of Canada has ruled that section 23 is also remedial in nature, which is an important reason for taking more prompt and effective action.

Finally, we believe that these rights-holders should have a voice in discussions that are of such fundamental importance to them. It appears that the current approaches might be outdated.

It should also be noted that Francophone communities surrounded by an Anglophone majority face a daily struggle for survival. In view of this, we believe that officials should take more effective action in every respect.

We wish to express our profound gratitude to all the witnesses and experts who came forward to give their viewpoints on this topic. We would also like to acknowledge the dedication of Committee members throughout this study and express our appreciation of the support provided by Committee staff.

Eymard G. Corbin

John M. Buchanan, P.C., Q.C.

Chairman

Deputy Chairman

On November 3, 2004, the Standing Senate Committee on Official Languages received an order of reference from the Senate authorizing it to study the application of the *Official Languages Act* and official languages in general. Given this limitless mandate, the Committee agreed to focus its efforts for the time being on pursuing the study on Frenchlanguage education in a minority setting, originally undertaken in October 2003 by the members of the Committee at that time under the leadership of the Honourable Rose-Marie Losier-Cool, Chair of the Committee. The study had to be abandoned because of the prorogation of Parliament on November 12, 2003.

When resuming the study, the Committee was able to make use of the testimony given at public hearings in Winnipeg and Edmonton in October 2003, and to continue in February and March 2005, with the Honourable Eymard G. Corbin as Chair, hearing in Ottawa from many other stakeholders. In all, the Committee heard from some 50 witnesses, including 25 from the four western provinces, and some 15 national bodies representing French-language communities in a minority setting. The Committee also heard from three Ministers with significant responsibilities for programs involving education and early childhood; the Commissioner of Official Languages; a specialist in constitutional law; and university researchers.

The Committee would like to note that three organizations – the Council of Ministers of Education, Canada, the Association canadienne d'éducation de langue française and the Réseau d'enseignement francophone à distance du Canada – declined its invitation to appear and present their viewpoints on the subject under study. The Committee was surprised by this reluctance.

iv

This report by the Standing Senate Committee on Official Languages pertains to Frenchlanguage education in a minority setting. It outlines the issues raised by the fifty or so witnesses who appeared before the Committee since the start of its study, in 2003.

The findings and issues presented below are part of a process of reflexion that is consistent with that of the federal government's Action Plan for Official Languages, which states that the federal policy on official languages needs to be improved. The testimony gathered during this study highlights the tremendous challenges for French-language education in a minority setting, in spite of the guaranteed recognition of language rights provided in the Canadian Charter of Rights and Freedoms and the Official Languages Act.

As education is the institution with the greatest impact on the transmission of language and culture, Francophone communities in a minority setting should be able to take control of this institution from early childhood to the post-secondary level. Once this objective has been achieved, a large step will have been made toward genuine linguistic duality, a fundamental value of Canadian society that is founded on the equal status of both official-language communities.

V

### TABLE OF CONTENTS

MEMBERSHIP	i
ORDER OF REFERENCE	ii
PREFACE	iii
FOREWORD	iv
SUMMARY	V
INTRODUCTION	1
CHAPTER I – HISTORIC AND LEGAL BACKGROUND	2
A. A Short History of the Official Languages in Education	2
B. The Official Languages Act	2
C. Division of Powers and Responsibilities	3
D. Section 23 of the Canadian Charter of Rights and Freedoms	4
<ol> <li>Purpose of Section 23</li> <li>The Guarantees in Section 23</li> </ol>	6
<ul><li>3. Substantive Equality</li><li>4. Governments' Obligation to Act</li></ul>	7 8
E. Judicial Recourse	9
CHAPTER II – BEYOND SECTION 23 OF THE CHARTER	11
A. Education at the Heart of Revitalizing Francophone Communities in a Minority Setting	11
<ol> <li>Education is More Than Transmitting Knowledge.</li> <li>School as the Cornerstone of the Development of Francophone Communities in a Minority Setting.</li> <li>The Role of Culture in the School.</li> </ol>	11 11 13
4. School as a Continuum for Development in French	14
B. Main Issues in Revitalizing Francophone Communities in a Minority Setting	15

1. Demographic Issues	. 15
a. The Drop in School Enrolment and the Aging of the	
Francophone Population	
b. The Increasing Number of Immigrants and Their Integration Into the Francop	
Minority Setting	. 16
2. Issues in French-Language Education Relating to	
the School in the Minority Setting	. 17
a. Concerted Action by Stakeholders	
b. French-Language Schools, Community Life and	. 17
Socialization in French From an Early Age	. 18
c. The Twofold Mission of French-Language Schools	
in a Minority Setting	
d. An Approach to Teaching Suited to the Francophone Minority Setting	
e. The Ability to Achieve Results Equivalent to Those of the Majority	. 21
C. A National Awareness Campaign	. 21
CHAPTER III – EARLY CHILDHOOD	24
CHAPTER III – EARLY CHILDHOOD	. 24
A. Early Childhood and Francophone Communities in a Minority Setting	. 24
Preparation for French-Language School	. 25
2. Early Childhood Support and Education Services	
3. Main Issues for Francophone Communities in a Minority Setting	
4. Early Childhood and Section 23 of the <i>Charter</i>	. 27
B. Federal Early Childhood Initiatives	. 28
C. Investing in Early Childhood: A Worthwhile Social Investment	. 30
Emphasis on Early Childhood Development	. 31
Creation of Early Childhood and Family Centres	
3. Access to Federal-Provincial-Territorial Agreements	
4. Establishment of Early Childhood Networks	
CHAPTER IV – PRIMARY AND SECONDARY EDUCATION	. 34
A. The Current State of French-Language Education	2.4
in a Minority Setting	
Recruitment and Retention of Students	
2. Shortage of Human, Material, Physical and Financial Resources	
3. Achieving Equivalent Results	
4. Avenues to Pursue	. 39

	Page
B. Federal Initiatives in Minority-Language Education	41
Official Languages in Education Program	41
2. Action Plan for Official Languages	42
C. Federal Financial Support	43
1. Access to the Education Agreements	43
2. Adequacy, Complexity and Stability of Funding	44
D. Process Surrounding the Education Agreements	46
1. Delays	46
2. Transparency	47
3. Consultation with the Francophone Minority	48
4. Accountability and Reporting	51
CHAPTER V – POST-SECONDARY EDUCATION	53
A. The Role of French-Language Post-Secondary Institutions in a Minority Setting	53
B. Particular Issues Facing French-Language Post-Secondary	
Institutions in a Minority Setting	54
1. The Need for a Critical Mass	54
2. Quality Programs That Respond to the Needs of	
Francophone Communities in a Minority Setting	55
3. A Lack of Post-Secondary Institutions and Adequate Programs	55 56
<ul><li>4. Insufficient Financial Support.</li><li>5. An Underdeveloped Research Capacity in French.</li></ul>	56 56
	30
C. A Pan-Canadian Network of French-Language Post-Secondary Institutions in the Minority Setting	57
CHAPTER VI – TWO THEMES: CONTINUITY AND ACTION	58
A. Continuity: From Early Childhood to the Post-Secondary Level	58
B. Government Action Regarding French-Language Education in a Minority Setting	60
Governments Rather Than the Courts	61
Stronger Federal Government Action	62
3. A National Policy	65

### **APPENDICES**

APPENDIX A – LIST OF RECOMMENDATIONS

APPENDIX B – GLOSSARY

APPENDIX C – LIST OF ABBREVIATIONS

APPENDIX D – LIST OF WITNESSES AND BRIEFS (2003)

APPENDIX E – LIST OF WITNESSES AND BRIEFS (2005)

# FRENCH-LANGUAGE EDUCATION IN A MINORITY SETTING: A CONTINUUM FROM EARLY CHILDHOOD TO THE POST-SECONDARY LEVEL

#### INTRODUCTION

early childhood This report deals essentially with education from (pre-kindergarten) to the post-secondary level (college and university) as a continuum designed to ensure and promote the development of Francophone communities in a minority setting. The testimony heard since the start of the study shows that in spite of what has been achieved, Francophone communities in a minority setting are still facing considerable challenges. These challenges are addressed in the six chapters of this report: 1) an historical overview of the legal framework for French-language education in a minority setting, 2) a presentation of the main issues relating to the revitalization of Francophone communities in a minority setting, 3) the importance of including early childhood in the education sector, 4) an overview of the remaining challenges facing French-language education at the primary and secondary levels, 5) the identification of the obstacles to pursuing post-secondary studies in French, and 6) a concluding section on the need for government action and a national policy to ensure the continuity of French-language education in a minority setting. In addition, the study is rounded out by a list of recommendations to promote the vitality of Francophone communities in a minority setting through education as the focal point for the transmission, maintenance and development of language, heritage and culture.

Each of these chapters highlights the challenges still to be met before French-language education in a minority setting can achieve results equivalent to that of the linguistic majority. Equivalent results rely on the development of Canadian language policies based on elements contributing to the revitalization of Francophone communities in a minority setting, and in particular: francization/refrancization, greater community involvement in administering Francophone institutions, a review of the forms of financial support from the federal government in order to ensure an adequate allocation of human and material resources, the integration of the school into the community, the creation of early childhood centres, easier access to post-secondary education and the development of new accountability measures.

#### CHAPTER I - HISTORIC AND LEGAL BACKGROUND

### A. A Short History of the Official Languages in Education

Since the work of the Royal Commission of Inquiry on Bilingualism and Biculturalism in the sixties, the federal policy on official languages in education has played an indisputably important role in the life of Canadians. In its report, the Commission recognized that "schools are essential for the development of both official languages and cultures," that it is "in the interests of both the minority and the majority in each province to ensure that the academic standards in these minority schools are equivalent to those of the majority-language schools" and that it is a matter of providing "for members of the minority an education appropriate to their linguistic and cultural identity. [...]"<sup>(1)</sup>

In 1969, Parliament adopted the first *Official Languages Act*, which entrenched English and French as the official languages of Canada. These two languages thus enjoy equal status within the institutions of Parliament and the Government of Canada. The equal status of the two official languages was constitutionally enshrined in 1982, with the adoption of the *Canadian Charter of Rights and Freedoms*. As regards education, s. 23 of the *Charter* guarantees the right to minority-language education, where numbers warrant. In 1988, Parliament enacted the amended *Official Languages Act*, which broadened the scope of the federal government's commitment to official languages so as to enhance the vitality and support the development of official-language minority communities.

#### B. The Official Languages Act

Parliament has conferred specific responsibilities on certain federal agencies, departments and institutions to ensure the application of the *Official Languages Act*. The Commissioner of Official Languages is responsible for ensuring equality of status of the two official languages and ensuring that the Act is respected (Parts IX and X). Treasury Board is responsible for developing and coordinating policies and regulations in the federal public service as regards communications with the public and the provision of services (Part IV), language of

<sup>(1)</sup> Canada, Royal Commission of Inquiry on Bilingualism and Biculturalism, *Report of the Royal Commission of Inquiry on Bilingualism and Biculturalism*, Ottawa, Queen's Printer, 1968, Book 2, p. 19 (para. 44).

<sup>(2)</sup> Official Languages Act, R.S.C 1970, c. O-2.

<sup>(3)</sup> Canadian Charter of Rights and Freedoms, Part I of the Constitution Act, 1982, being Schedule B of the Canada Act, 1982 (U.K.), 1982, c. 11 ["Charter"].

<sup>(4)</sup> Official Languages Act, R.S.C. 1985, c. 31 (4<sup>th</sup> Supp.).

work (Part V), and the participation of English-speaking and French-speaking Canadians in federal institutions (Part VI). The Department of Justice is responsible for the administration of justice in both official languages (Part III), advises the government on legal issues relating to the status and use of official languages, and articulates the government's position in litigation involving language rights. The Department of Canadian Heritage is responsible for coordinating the implementation of the government's commitment to supporting the development of Anglophone and Francophone minorities and the promotion of English and French in Canadian society (Part VII).

As regards equal access to education in a minority setting, the federal government is committed to working with provincial and territorial institutions and governments to support the development of Anglophone and Francophone minorities, to offer services in English and French, to uphold minority-language education rights guaranteed in the Constitution and to facilitate for all the learning of English and French. This federal commitment is conferred on the Department of Canadian Heritage in section 43 of the Act, which sets out the kind of measures available to the Minister to advance the equality of status and use of English and French in Canadian society, including any measures to:

- a. enhance the vitality of the English and French linguistic minority communities in Canada and support and assist their development;
- b. encourage and support the learning of English and French;
- c. foster an acceptance and appreciation of both English and French by members of the public;
- d. encourage and assist provincial governments to support the development of English and French linguistic minority communities generally and, in particular, to offer provincial and municipal services in both English and French and to provide opportunities for members of English or French linguistic minority communities to be educated in their own language; and
- e. encourage and assist provincial governments to provide opportunities for everyone in Canada to learn both English and French. [...]

The mandate conferred on the Department of Canadian Heritage is achieved in conjunction with provincial and territorial partners responsible for the education sector, who consult French-language school boards in order to ensure the right to French-language education in Francophone communities in a minority setting.

### C. Division of Powers and Responsibilities

Although education is primarily a provincial and territorial responsibility, the federal government is involved by virtue of its power to spend and to transfer money to the

provinces and territories to support their social programs. Moreover, the application of the Official Languages Act is the responsibility of the whole of the federal government. It has the obligation and responsibility to support education in minority settings by calling on federal departments and institutions that are able to contribute to the development of Francophone communities. Further, like the province and territories, the federal government has obligations under section 23 of the Charter and shares responsibilities with respect to the obligation to provide instruction in the language of the official-language minority at the primary and secondary levels, where numbers warrant.

#### D. Section 23 of the Canadian Charter of Rights and Freedoms

Section 23 is only one component of the constitutional and legal protection afforded the official languages in Canada. Other sources of protection are the Constitution of 1867, other provisions of the *Charter*, and the *Official Languages Act*, revised in 1985 and given Royal Assent in 1988. The Supreme Court of Canada has recognized that section 23 is especially important... however, because of the vital role of education in preserving and encouraging linguistic and cultural vitality. It thus represents a linchpin in this nation's commitment to the values of bilingualism and biculturalism." (8)

Section 23 reads as follows:

#### 23. (1) Citizens of Canada

- (a) whose first language learned and still understood is that of the English or French linguistic minority population of the province in which they reside, or
- (b) who have received their primary school instruction in Canada in English or French and reside in a province where the language in which they received that instruction is the language of the English or French linguistic minority population of the province,

have the right to have their children receive primary and secondary school instruction in that language in that province.

<sup>(5)</sup> Constitution Act, 1867 (U.K.), 30 & 31 Vict., c. 3, s. 133.

<sup>(6)</sup> *Charter*, ss. 16 to 22.

<sup>(7)</sup> Official Languages Act, R.S.C. 1985, c. 31 (4<sup>th</sup> Supp.).

<sup>(8)</sup> Mahé v. Alberta, [1990] 1 S.C.R. 342, p. 350.

- (2) Citizens of Canada of whom any child has received or is receiving primary or secondary school instruction in English or French in Canada, have the right to have all their children receive primary and secondary school instruction in the same language.
- (3) The right of citizens of Canada under subsections (1) and (2) to have their children receive primary and secondary school instruction in the language of the English or French linguistic minority population of a province
  - (a) applies wherever in the province the number of children of citizens who have such a right is sufficient to warrant the provision to them out of public funds of minority language instruction; and
  - (b) includes, where the number of children so warrants, the right to have them receive that instruction in minority language educational facilities provided out of public funds.

In short, s. 23 guarantees three categories of parents the right to educate their children in the minority language. For Francophone communities in a minority setting, the rights-holders are parents whose first language learned and still understood is French, those who received their primary school education in French, and those who have or have had a child educated in French at the primary or secondary level. It requires only one parent with a right under s. 23 to have a child educated in the minority language. As it is students – both actual and potential – who receive or will receive the instruction envisaged by s. 23, they may also be considered beneficiaries of the section.

Under s. 23(3), the right to have one's children educated in the minority language applies at the primary and secondary levels wherever the number of students justifies the provision of education out of public funds and includes, where numbers warrant, the right to have one's children educated in publicly funded minority-language educational facilities. Governments are thus subject to a variable requirement, depending on the number of students in question. Section 23 will sometimes require French-language education only in an existing school or through distance-learning courses. At other times, it will require separate French-language schools or even a Francophone school board.

<sup>(9)</sup> Except in Quebec, where only two categories of parents, those covered by paragraphs 23(1)(b) and 23(2) of the *Charter*, have the right to have their children educated in the minority language, that is, English. As section 59 of the Constitution states that paragraph 23(1)(a) of the *Charter* may come into force for Quebec only with the authorization of the National Assembly or the Quebec government, and as no authorization has yet been given under section 59, paragraph 23(1)(a) is not in effect for Quebec; see *Solski (Tutor of)* v. *Quebec (Attorney General)*, 2005 SCC 14, para. 8.

#### 1. Purpose of Section 23

The general purpose of section 23 is clear: "it is to preserve and promote the two official languages of Canada, and their respective cultures, by ensuring that each language flourishes, as far as possible, in provinces where it is not spoken by the majority of the population. The section aims at achieving this goal by granting minority language educational rights to minority language parents throughout Canada." (10)

The reference to culture is significant, since "it is based on the fact that any broad guarantee of language rights, especially in the context of education, cannot be separated from a concern for the culture associated with the language. Language is more than a mere means of communication, it is part and parcel of the identity and culture of the people speaking it. It is the means by which individuals understand themselves and the world around them." (11)

Section 23 also has a remedial aspect. "The section is designed to correct past injustices not only by halting the progressive erosion of minority official language cultures across Canada, but also by actively promoting their flourishing." That is why section 23 must be interpreted "in recognition of previous injustices that have gone unredressed and which have required the entrenchment of protection for minority language rights." The objectives of s. 23 thus give it linguistic, cultural, educational, historical and remedial qualities, all within a constitutional framework.

#### 2. The Guarantees in Section 23

Section 23 of the *Charter* guarantees the type and level of rights and services that are appropriate to ensure minority-language education to the number of students in question.<sup>(14)</sup> The relevant figure that counts for the purposes of section 23 is the number of people who will actually make use of the program or institution envisaged, and not just the number of people that ask for it.<sup>(15)</sup>

The requirements of section 23 depend on the pedagogical needs, given the number of students involved, and the costs of the services envisaged. However, "the remedial

<sup>(10)</sup> Mahé v. Alberta, [1990] 1 S.C.R. 342, p. 362.

<sup>(11)</sup> *Ibid*.

<sup>(12)</sup> Doucet-Boudreau v. Nova Scotia (Minister of Education), [2003] 3 S.C.R. 3, 2003 SCC 62, para. 27 (majority of the Court).

<sup>(13)</sup> Reference Re Public Schools Act (Manitoba), s. 79(3), (4) and (7), [1993] 1 S.C.R. 839, pp. 850-51.

<sup>(14)</sup> Mahé v. Alberta, [1990] 1 S.C.R. 342, p. 366.

<sup>(15)</sup> Ibid., p. 384.

nature of s. 23 suggests that pedagogical considerations will have more weight than financial requirements in determining whether numbers warrant."<sup>(16)</sup> Moreover, a number of subtle and complex factors that go beyond simply counting the number of students must be taken into consideration. For example, the relevant calculations are not limited to existing school districts, and the appropriate approach may differ in a rural region as opposed to an urban region. In some cases, it may be necessary to provide transportation to take the students to an existing Frenchlanguage school, or perhaps consider boarding them. <sup>(17)</sup> In other cases, when the number of children covered by section 23 in a given region justifies the provision of minority-language education, that education may need to be given in an institution in the community where the children live. <sup>(18)</sup>

A minimal number of students from the Francophone minority may justify courses given in French, or French-language textbooks or other teaching resources. A larger number of students may exceed the numerical threshold of subsection 3(*b*) of section 23, and require the creation of minority-language teaching institutions, provided out of public funds, or go so far as to require the creation of a school board for the linguistic minority. Even if there are not enough potential students to justify a separate school or independent school board, the minority may be entitled to some degree of management and control. Section 23 may require minority representation on a mixed school board that gives the representatives exclusive control over all the aspects of the minority education that involve linguistic and cultural issues. As always, the necessary degree of management and control depends on the number of children, which is a function of both their current and potential number.

#### 3. Substantive Equality

Section 23 applies the concept of "equal partners" to the two official language groups. (22) In situations where parents have the right to a degree of management and control over their children's minority-language education, the quality of education given to the minority

<sup>(16)</sup> Ibid., p. 385.

<sup>(17)</sup> Ibid., p. 386.

<sup>(18)</sup> Arsenault-Cameron v. Prince Edward Island, [2000] 1 S.C.R. 3, 2000 SCC 1, para. 56.

<sup>(19)</sup> Reference Re Public Schools Act (Manitoba), s. 79(3), (4) and (7), [1993] 1 S.C.R. 839, pp. 857-58.

<sup>(20)</sup> Mahé v. Alberta, [1990] 1 S.C.R. 342, pp. 376-77.

<sup>(21)</sup> Reference Re Public Schools Act (Manitoba), s. 79(3), (4) and (7), [1993] 1 S.C.R. 839, p. 858.

<sup>(22)</sup> Mahé v. Alberta, [1990] 1 S.C.R. 342, p. 364.

should in principle be equal to that given the majority. The Supreme Court of Canada has added that section 23 "is premised on the fact that substantive equality requires that official language minorities be treated differently, if necessary, according to their particular circumstances and needs, in order to provide them with a standard of education equivalent to that of the official language majority."<sup>(24)</sup>

#### 4. Governments' Obligation to Act

The rights regarding language of instruction guaranteed by s. 23 of the *Charter* give rise to various types of government obligations, depending on the number of students involved. Section 23 prescribes "that governments do whatever is practical in the situation to preserve and promote minority-language education." When doing so, "[a]rrangements and structures which are prejudicial, hamper, or simply are not responsive to the needs of the minority are to be avoided and measures which encourage the development and use of minority-language facilities should be considered and implemented."

While the provincial and territorial governments have a clear obligation to respect the rights that s. 23 accords to the linguistic minority, they have a measure of latitude in meeting its requirements. The province (or territory) "has a legitimate interest in the content and qualitative standards of educational programs for the official-language communities and it can impose appropriate programs in so far as they do not interfere with legitimate linguistic and cultural concerns of the minority. School size, facilities, transportation and assembly of students can be regulated, but all have an effect on language and culture and must be regulated with regard to the specific circumstances of the minority and the purpose of s. 23."<sup>(28)</sup> Despite the flexibility accorded to the provinces and territories, s. 23 "places positive obligations on governments to mobilize resources and enact legislation for the development of major institutional structures."<sup>(29)</sup>

<sup>(23)</sup> *Ibid.*, p. 378.

<sup>(24)</sup> Arsenault-Cameron v. Prince Edward Island, [2000] 1 S.C.R. 3, 2000 SCC 1, para. 31.

<sup>(25)</sup> Reference Re Public Schools Act (Manitoba), s. 79(3), (4) and (7), [1993] 1 S.C.R. 839, p. 858.

<sup>(26)</sup> Mahé v. Alberta, [1990] 1 S.C.R. 342, p. 367.

<sup>(27)</sup> Reference Re Public Schools Act (Manitoba), s. 79(3), (4) and (7), [1993] 1 S.C.R. 839, p. 863.

<sup>(28)</sup> Arsenault-Cameron v. Prince Edward Island, [2000] 1 S.C.R. 3, 2000 SCC 1, para. 53.

<sup>(29)</sup> Doucet-Boudreau v. Nova Scotia (Minister of Education), [2003] 3 S.C.R. 3, 2003 SCC 62, para. 28 (majority of the Court).

#### E. Judicial Recourse

It is possible to seek remedy from the Federal Court of Canada if rights or obligations provided for in the *Official Languages Act* have not been respected (Part X). In the area of education, beneficiaries of s. 23 of the *Charter* often find themselves before the courts in their respective province or territory to obtain respect for their rights to French-language instruction, public funding for minority-language education, minority-language educational institutions, or a degree of control and management where the number of students warrants. To help complainants challenge government action – or inaction – the federal government established the Court Challenges Program, a national non-profit agency whose goal is to provide financial support for cases of national importance to groups seeking to affirm and defend the constitutional provisions regarding equality and language rights.

The key case in the fight for recognition of rights under s. 23 of the *Charter* is *Mahé* v. *Alberta*, <sup>(30)</sup> a decision rendered by the Supreme Court of Canada in 1990. *Mahé* very forcefully confirmed the constitutional right of parents belonging to an official-language minority to manage and control their own educational institutions. Three other important Supreme Court decisions followed: *Reference Re Public Schools Act (Manitoba)* in 1993, *Arsenault-Cameron* v. *Prince Edward Island* in 2000, and *Doucet-Boudreau* v. *Nova Scotia (Minister of Education)* in 2003. <sup>(31)</sup> This last-mentioned case concluded that courts could even order governments to take concrete remedial measures to counter assimilation and actively promote the vitality of the minority-language communities in connection with their obligations arising under s. 23 of the *Charter*.

In *Doucet-Boudreau*, the Supreme Court described the stage we have reached in implementing s. 23: "After *Mahé*, litigation to vindicate minority language education rights has entered a new phase. The general content of s. 23 in many cases is now largely settled [...]." The Court then noted that parents covered by s. 23 of the *Charter* are now seeking the assistance of the courts "in enforcing the <u>full and prompt</u> vindication of their rights after a lengthy history of government inaction" [emphasis in original]. (33)

<sup>(30)</sup> Mahé v. Alberta, [1990] 1 S.C.R. 342, supra.

<sup>(31)</sup> Reference Re Public Schools Act (Manitoba), s. 79(3), (4) and (7), [1993] 1 S.C.R. 839, pp. 850-851; Arsenault-Cameron v. Prince Edward Island, [2000] 1 S.C.R. 3, 2000 SCC 1, para. 56; and Doucet-Boudreau v. Nova Scotia (Minister of Education), [2003] 3 S.C.R. 3, 2003 SCC 62, para. 27 (majority of the Court).

<sup>(32)</sup> Doucet-Boudreau v. Nova Scotia (Minister of Education), [2003] 3 S.C.R. 3, 2003 SCC 62, para. 63 (majority of the Court).

<sup>(33)</sup> *Ibid*.

And the courts continue to recognize the importance of s. 23. In a decision rendered as recently as 31 March 2005, the Supreme Court of Canada stated:

The very presence of s. 23 in the *Canadian Charter* attests to the recognition, in our country's Constitution, of the essential role played by the two official languages in the formation of Canada and in the country's contemporary life [...] It also confirms that the need and desire to ensure that language communities continue to exist and develop represented one of the primary objectives of the language rights scheme that has gradually been implemented in Canada. Although the process of recognizing and defining those rights has at times been marked by difficulties and conflicts, some of which are still before the courts today, the presence of two distinct language communities in Canada and the desire to reserve an important place for them in Canadian life constitute one of the foundations of the federal system that was created in 1867 [...]<sup>(34)</sup>

It is within this historical and legal framework that French minority-language education rights protected by s. 23 must be considered and the Committee makes its recommendations later in this report.

<sup>(34)</sup> Solski (Tutor of) v. Quebec (Attorney General), 2005 SCC 14, para. 6.

#### CHAPTER II – BEYOND SECTION 23 OF THE CHARTER

# A. Education at the Heart of Revitalizing Francophone Communities in a Minority Setting

### 1. Education is More Than Transmitting Knowledge

As pointed out by Professor Pierre Foucher, a constitutional law expert, education is one of the means to preserve the existence and vitality of Canada's Francophone communities. Section 23 of the *Charter* seeks to achieve this goal by granting minority-language parents educational rights throughout Canada. This guarantee of language rights, especially in the area of education, is inextricably linked to a concern for the culture conveyed by that language. The existence and vitality of Francophone communities in a minority setting are thus rooted in the main purpose of section 23 of the *Charter* [which] is not educational, but rather socio-linguistic, and which highlights the connection between school, culture and language in maintaining the vitality of these communities.

The objective of s. 23 is pursued by the 31 Francophone school boards across Canada, which have a constitutional obligation to fulfil its mandate. They must ensure that the Francophone minority receives an education in its own language of equivalent quality to the edducation given to students of the majority. This responsibility has been given to the Fédération nationale des conseils scolaires francophones (FNCSF) and to the provincial, territorial and federal governments. (37)

# 2. School as the Cornerstone of the Development of Francophone Communities in a Minority Setting

Rodrigue Landry, Director General of the Canadian Institute for Research on Linguistic Minorities (CIRLM), stressed the importance of making education central to the community and of implementing a national revitalization plan based on the recognition of rightsholders. He noted that education policies would be more productive if they were part of a

<sup>(35)</sup> Pierre Foucher, Professor, Faculty of Law, University of Moncton, *Status Report and Future Considerations, Section 23 of the Canadian Charter of Rights and Freedom*, Briefing Paper for the Standing Senate Committee on Official Languages, Ottawa, 14 February 2005, p. 3.

<sup>(36)</sup> *Ibid*.

<sup>(37)</sup> Madeleine Chevalier, President, Fédération nationale des conseils scolaires francophones, *Opening Statement to the Standing Senate Committee on Official Languages*, Ottawa, 14 February 2005, p. 1.

national plan to revitalize Francophone communities in a minority setting<sup>(38)</sup> and that the research to date indicated that, without support from governments, the possibility of reversing the trend toward assimilation in a linguistic minority is very slim.<sup>(39)</sup> This vision was also endorsed by the Canadian Teachers' Federation (CTF), which pointed out that minority Frenchlanguage schools pursue an objective in addition to the basic learning objectives necessary for the students' social, emotional and intellectual development: the maintenance and, in some cases, the development of French-language skills as well as the development of heritage and culture.<sup>(40)</sup>

The concept of the school as the cornerstone of community vitality was reinforced by the University of Ottawa's Centre for Interdisciplinary Research on Citizenship and Minorities (CIRCM), which pointed out that "schools are often portrayed as the keystone in the growth of French-language communities [in a minority setting]. The school is not only a place of education, a location for learning the language and culture, but also a place for socialization [...] that promotes in students and the community as a whole the development of a feeling of belonging and of community solidarity."<sup>(41)</sup>

This viewpoint was also shared by the FNCSF, which stated that education must be regarded as a continuum extending from early childhood to the post-secondary level: "While our primary interest is in the school system, we cannot ignore early childhood services that prepare students, the problem of family illiteracy that conditions students, and the prospect of continuing French-language education at college or university." (42)

This theme of continuity was reiterated by the Association des universités de la francophonie canadienne (AUFC), whose President, Yvon Fontaine, mentioned that "preserving command of a language starts in early childhood and continues to the university level. If our students do not have the opportunity to do their studies in their mother tongue, there is a good

<sup>(38)</sup> Rodrigue Landry, Director General, Canadian Institute for Research on Linguistic Minorities, *Education: The Key to Revitalizing the Francophone and Acadian Communities*, Brief submitted to the Standing Senate Committee on Official Languages, Ottawa, 14 February 2005, p. 2.

<sup>(39)</sup> *Ibid.*, p. 6.

<sup>(40)</sup> Canadian Teachers' Federation, *Brief to the Standing Senate Committee on Official Languages*, Ottawa, 14 February 2005, p. 6.

<sup>(41)</sup> Centre for Interdisciplinary Research on Citizenship and Minorities, University of Ottawa, *Presentation to the Standing Senate Committee on Official Languages*, Ottawa, 7 March 2005, p. 4.

<sup>(42)</sup> Madeleine Chevalier, President, Fédération nationale des conseils scolaires francophones, *Opening Statement to the Standing Senate Committee on Official Languages*, Ottawa, 14 February 2005, p. 5.

chance that they will be mingling with people from the majority in English-language universities, outside our communities. They will find it much more difficult to return home after that." (43)

The Committee also notes that the Supreme Court of Canada has stated that "schools themselves provide community centres where the promotion and preservation of minority language culture can occur; they provide needed locations where the minority community can meet and facilities which they can use to express their culture."

#### 3. The Role of Culture in the School

According to Rodrigue Landry, education as the cornerstone of the revitalization of Francophone communities in a minority setting must "include measures that go beyond section 23 of the *Charter*." This revitalization should also, according to the Fédération culturelle canadienne-française (FCCF), take account of the arts and culture that are part of education, particularly because the culture and education sectors are often viewed as two parallel worlds. To revitalize Francophone communities in a minority setting, culture and education must have close and complementary bonds. This is what the FCCF found in its research into the link between language, culture and education in Francophone communities in a minority setting. Its findings showed that French-language schools in a minority setting must be different from majority-language schools. French-language schools must strive to offer young people cultural content that can mobilize them; without this, the school can teach aspects of the cultural program but it will not encourage students to preserve their Francophone identity or continue their education in French. Culture and education are the two pillars in the defence and, especially, the promotion of language. The institutions they support – schools, artistic associations and cultural centres – are the main places for the expression and affirmation of identity.

As Professor Foucher mentioned, section 23 "seeks to preserve Canada's two official languages and their cultures, and to enhance the vitality of each language, insofar as

<sup>(43)</sup> Association des universités de la francophonie canadienne, *Plan d'action 2005-2010 du réseau de l'enseignement universitaire*, submitted to the Standing Senate Committee on Official Languages, Ottawa, 21 March 2005, p. 49.

<sup>(44)</sup> Mahé v. Alberta, [1990] 1 SC.R. 342, p. 363.

<sup>(45)</sup> Rodrigue Landry, Director General, Canadian Institute for Research on Linguistic Minorities, *Education: The Key to Revitalizing the Francophone and Acadian Communities*, Brief submitted to the Standing Senate Committee on Official Languages, Ottawa, 14 February 2005, p. 13.

<sup>(46)</sup> Fédération culturelle canadienne-française, *Recherche-action sur le lien langue-culture-éducation en milieu minoritaire francophone*, Executive Summary, Ottawa, December 2004.

<sup>(47)</sup> Fédération culturelle canadienne-française, *Brief to the Standing Senate Committee on Official Languages*, Ottawa, 7 March 2005, p. 5.

Regarding the scope of s. 23 of the *Charter* and its application to non-academic aspects of education, Professor Foucher elaborated: "We can nevertheless extend [s. 23] and push it as far as to cover, for example, cultural life at the school. Section 23 could be broadened; if the Cercle Molière is putting on a play, perhaps it could be put on in the Franco-Manitoban schools. [...] As far as sports go, perhaps under section 23, we can ask that sports be practiced in French. If the school ground is used to play soccer, or the gym for basketball, the coaching should be done in French."

### 4. School as a Continuum for Development in French

Francophone communities in a minority setting consider French-language education to be a continuum, along which tools must be provided so that their members may succeed in using French throughout their lives and in all sectors affecting community life. It is also necessary to review census questions to better quantify the potential and real number of students who are eligible to attend French-language minority schools, and to strengthen and clarify the requirements relating to the distribution of funds and community consultation mechanisms provided for in the agreements negotiated under the Official Languages in Education Program. The information and the processes associated with negotiating these agreements must be more accessible and better explained. There is also a need to promote a long-term commitment by governments to programs that support minority- and second-language education.

<sup>(48)</sup> Pierre Foucher, Professor, Faculty of Law, University of Moncton, *Status Report and Future Considerations, Section 23 of the Canadian Charter of Rights and Freedom*, Briefing Paper for the Standing Senate Committee on Official Languages, Ottawa, 14 February 2005, p. 4.

<sup>(49)</sup> Pierre Foucher, Professor, Faculty of Law, University of Moncton, *Standing Senate Committee on Official Languages, Evidence*, 38<sup>th</sup> Parliament, 1<sup>st</sup> Session, Ottawa, 14 February 2005.

# **B.** Main Issues in Revitalizing Francophone Communities in a Minority Setting

The main challenges relating to French-language education in a minority setting are of two kinds: 1) demographic issues relating to the drop in school enrolment, the aging of the population and the increasing number of immigrants and their integration into Francophone minority settings, and 2) issues in French-language education relating to the school and the community.

### 1. Demographic Issues

### a. The Drop in School Enrolment and the Aging of the Francophone Population

The demographics of the Francophone population and the erosion of these communities were described by Rodrigue Landry: Between 1986 and 2001, the school-age Francophone population (ages 5 to 17) shrank by 17%. The preschool-age population (ages 0 to 4) decreased by 27%. Other demographic indicators illustrate a more marked reduction in Francophone minority populations, namely, the aging of the population and the exodus from rural regions. In 2001, except for Quebec, the ratio of people aged 65 or over to people under 15 was 0.49 for the Anglophone population and 1.15 for the Francophone population, and was greater still for the Francophone population in Saskatchewan (4.14), where there were more than four times as many old people as young people. This population decrease affects the number of clientele eligible for admission to French-language schools, and is why it is so important to find ways to revitalize the Francophone communities in a minority setting.

Moreover, as Rodrigue Landry pointed out, many young people who want to continue their education are leaving the rural Francophone areas to go to the major urban centres, which often have a very high concentration of Anglophones. They become more vulnerable to assimilation, as the anglicization (use and influence of English) and exogamy rates are much higher in cities than in more heavily Francophone areas. (51) The growing rate of exogamy, which refers to interlinguistic marriages or relationships (i.e., between a Francophone and a person whose first language is not French), is prevalent especially in urban areas. In 2001, 37.4% of Francophones outside Quebec lived as a couple with an Anglophone spouse, and 4.6% with an

<sup>(50)</sup> Rodrigue Landry, Director General, Canadian Institute for Research on Linguistic Minorities, *Education: The Key to Revitalizing the Francophone and Acadian Communities*, Brief submitted to the Standing Senate Committee on Official Languages, Ottawa, 14 February 2005, pp. 5-6.

<sup>(51)</sup> *Ibid*.

allophone spouse (a person whose mother tongue is neither French nor English). It was noted that the overall exogamy rate – that is, the proportion of Francophones married outside their language and culture – was 42%.

The most damaging effect of exogamy is that French is not transmitted to children as a mother tongue and that those children do not use French as often. First, it is important to note that because of the growing trend toward exogamy and its increasing frequency among couples of child-bearing age, the percentage of children born to exogamous couples is much higher than the overall exogamy rate. Even with an exogamy rate of 42%, exogamous couples are the parents of 64% of the children under the age of 18 with a Francophone parent.

This percentage of children from exogamous couples means that French is the first language of one out of every two children (49.3%) with a Francophone parent and that only four out of ten children (41.6%) speak French predominantly at home. Combined with other factors, such as the low fertility rate and language transfers (use of French as a first language is replaced by English), this means that the number of children eligible to attend French-language schools is declining. These factors highlight the importance of working to linguistically revitalize Francophone communities in a minority setting and emphasize the precarious state and development of these communities. In order to revitalize Francophone communities in a minority setting, education (from early childhood to post-secondary) must be made a living, awareness-raising milieu for linguistic and cultural socialization. (53)

# b. The Increasing Number of Immigrants and Their Integration Into the Francophone Minority Setting

While immigration can increase the Francophone population in a minority setting and boost school enrolment, up to now it has done little to help Francophone communities in a minority setting grow. Many immigrants are unaware that there are Francophone communities in Canada outside Quebec. They are not informed about the support structures and services available in these communities (e.g., French-language schools, Francophone media outlets, Francophone daycare centres, etc.). It should be noted, however, that there are some immigrants whose first language is not French but who, because of their education or other cultural affinities, are inclined to choose French as their first official language spoken. These immigrants, known

<sup>(52)</sup> *Ibid.*, pp. 14-15.

<sup>(53)</sup> *Ibid.*, p. 13.

as Francotrope immigrants, are a population base that can potentially increase the Francophone population and school enrolment in minority settings.<sup>(54)</sup>

As regards the federal government's commitment to the equal status of Canada's official languages, the selection of immigrants and the provision of information and support structures must therefore serve to foster the more equitable integration of immigrants into Francophone communities in a minority setting. The French-language education system needs open and affirmative support structures since it must adapt to new clients in order to accomplish its mission, which includes promoting the Francophone identity of young people, French-language development and the vitality of the Francophone community. (55)

# 2. Issues in French-Language Education Relating to the School in the Minority Setting

### a. Concerted Action by Stakeholders

Education alone cannot guarantee the vitality of a linguistic minority, <sup>(56)</sup> but it is an essential element and can be considered the cornerstone for community development. Governments and minority groups must act in concert to optimize the revitalization of Francophone communities in a minority setting. <sup>(57)</sup> In Rodrigue Landry's opinion, a cooperative partnership between the federal government, the provincial governments and community organizations is needed to focus on the priorities, and more effectively coordinate a broader range of initiatives for the vitality of Francophone communities in a minority setting. The federal government's Action Plan for Official Languages does not seem to promote strong synergy between government and community action. The Plan does not provide for new federal-provincial-territorial agreements that would cover revitalization measures in all areas. For instance, there is little coordination between the activities of the Ministerial Conference on Francophone Affairs, which includes the provinces and territories, and the activities managed under the Action Plan for Official Languages.

<sup>(54)</sup> *Ibid.*, p. 16.

<sup>(55)</sup> *Ibid.* 

<sup>(56)</sup> *Ibid*.

<sup>(57)</sup> Ibid., p. 9.

# b. French-Language Schools, Community Life and Socialization in French From an Early Age

The integration of school into the community is essential, as a minimum of community life is required to promote linguistic socialization in the minority language. The French-language school faces great challenges. It attracts only a slight majority of s. 23 rights-holders. It has difficulty keeping those it does attract and their chances of success are largely dependent on their language skills in the language of instruction. In some municipalities, the French-language school is the only institution where French is the dominant language and it is the primary means for preserving Francophone culture and identity. In urban settings, new schools that would foster community life present other challenges. Even when there are enough Francophones in urban centres to warrant the construction of schools managed by the minority, the Francophone population is often widely dispersed, which does not foster Francophone community life. The school-community centres are institutions that can contribute to Francophone life at home and in the school, and to community life of the Francophone collectivity.

Regardless of whether French-language schools are in a rural or an urban setting, the Commission nationale des parents francophones (CNPF) and Rodrigue Landry recalled that they must contribute to socialization in French, which is of vital importance to community revitalization and should be the first priority. Successful efforts in this area will have the greatest impact on the future vitality of Francophone communities in a minority setting. To fully appreciate the opportunities to remedy this situation, one must recognize the hidden demographic potential of exogamy represented by the children of s. 23 beneficiaries in exogamous families, those where one parent is Francophone and the other Anglophone. We must recognize that exogamy is not the direct cause of linguistic assimilation, but that it is instead the language dynamic selected by the family and the parents' choice of schools.<sup>(60)</sup>

In order to achieve the objective of creating schools that foster socialization in French, family support services must be made available by setting up early childhood centres.

<sup>(58)</sup> Liliane Vincent, Director, Services to Francophones, Canadian Teachers' Federation, *Standing Senate Committee on Official Languages, Evidence*, 38<sup>th</sup> Parliament, 1<sup>st</sup> Session, Ottawa, 14 February 2005.

<sup>(59)</sup> Rodrigue Landry, Director General, Canadian Institute for Research on Linguistic Minorities, *Education: The Key to Revitalizing the Francophone and Acadian Communities*, Brief submitted to the Standing Senate Committee on Official Languages, Ottawa, 14 February 2005, p. 19.

<sup>(60)</sup> *Ibid.*, pp. 13-14.

These centres should be attached to existing French-language school structures in order to contribute to children's socialization in French before they start school, and to address the increase in enrolment attributable to the recruitment of a larger number of children from exogamous families and immigrant parents.

# c. The Twofold Mission of French-Language Schools in a Minority Setting

The mission of the minority French-language school requires a set of resources adequate to provide an education of comparable quality to that of the majority, through an approach to teaching that meets the needs of Francophone communities in a minority setting. Teaching is the key to learning and successful identity-building. In a minority context, the educational mission is twofold, and so is the curriculum. An approach to teaching that is suited to the Francophone community seeks, firstly, the maximum development of the student's human potential and, secondly, is based on a family-school-community partnership that promotes community participation in the schools and the involvement of the school and students in the community.<sup>(61)</sup>

In the case of French-language minority schools, one must consider what is going on inside and outside these schools. We must look beyond human and material resources. As mentioned by Paulette Gagnon, the President of the FCCF, what is done in the school (the teaching approach) and beyond teaching (the school's cultural enrichment program) has not been of great concern to school boards and board members who are now responsible for the administration of French-language schools in the minority setting. The unique mission of the French-language school in minority settings was the subject of a study by the FCCF on the language-culture-education link. The study concluded that the concern about the school's twofold mission is much greater in the case of French-language minority schools. It is not just a question of exposure to the arts – the concern of the majority schools – but of finding a way for the school to enrich the students' culture, expose them to culture, or develop their sense of cultural belonging. This goes well beyond arts education. Why this difference? Because culture is not a given in the Francophone minority. The students of the school to enrich the school to enrich

<sup>(61)</sup> *Ibid.*, pp. 19-20.

<sup>(62)</sup> Paulette Gagnon, President, Fédération culturelle canadienne-française, *Standing Senate Committee on Official Languages, Evidence*, 38<sup>th</sup> Parliament, 1<sup>st</sup> Session, Ottawa, 7 March 2005.

<sup>(63)</sup> Marc Haentjens, Director General, Regroupement des éditeurs canadiens-français, Fédération culturelle canadienne-française, *Standing Senate Committee on Official Languages*, Evidence, 38<sup>th</sup> Parliament, 1<sup>st</sup> Session, Ottawa, 7 March 2005.

# d. An Approach to Teaching Suited to the Francophone Minority Setting

The ongoing training of education professionals requires new ways of thinking and acting in education that may run counter to a number of current beliefs and practices. Such an approach to teaching encourages students to develop responsibility and commitment to identity and language behaviours. According to the Alliance canadienne des responsables, des enseignantes et des enseignants en français langue maternelle (ACREF), the time has come to create a national drive for educational success through a major investment of federal funds in training our teachers. The greatest challenge will be to provide responsive and competent staff so that school boards can meet the expectations of their Francophone community. Efforts to recruit and retain students will be challenging, because similar efforts and innovative strategies must also be deployed to attract and keep staff. 655)

As Joseph-Yvon Thériault of the CIRCM and Rodrigue Landry of the CIRLM noted, this search for an approach to teaching suited to the Francophone minority reflects an evolution in French-language schools: they are no longer regarded as minority schools but as schools in a minority setting. This new view of the French-language school in a minority setting was confirmed by the adoption of the *Charter*, which established in Canada a new "equality" in education, breaking the majority/minority dichotomy. The *Charter* recognized the equal rights of both schools that are at the heart of Canadian duality: the English-language school and the French-language school. The right to school governance was recognized not because Francophones are a minority in most of the country but because they are members of one of the country's two linguistic communities with a right to school autonomy. (66)

French-language schools in minority settings today are highly fragmented and are based primarily on community, local and provincial identities (e.g., Acadian, Franco-Ontarian, Franco-Manitoban, Franco-Albertan, Franco-Columbian, Franco-Yukoner, Franco-Tenois and Fransaskois). By stressing what makes them different, the various Francophone communities have, as far as their schools go, forgotten what used to unite them (French-speaking Canada). If we wish to ensure the maintenance and reproduction of a nationwide Francophone culture, it is time to think about a Canada-wide curriculum. In a society that has changed radically, where

<sup>(64)</sup> Rodrigue Landry, Director General, Canadian Institute for Research on Linguistic Minorities, *Education: The Key to Revitalizing the Francophone and Acadian Communities*, Brief submitted to the Standing Senate Committee on Official Languages, Ottawa, 14 February 2005, p. 20.

<sup>(65)</sup> Denise Moulun-Pasek, President, Alliance canadienne des responsables, des enseignantes et des enseignants en français langue maternelle, *Presentation to the Standing Senate Committee on Official Languages*, Ottawa, 7 March 2005, p. 5.

<sup>(66)</sup> Rodrigue Landry, Director General, Canadian Institute for Research on Linguistic Minorities, *Education: The Key to Revitalizing the Francophone and Acadian Communities*, Brief submitted to the Standing Senate Committee on Official Languages, Ottawa, 14 February 2005, p. 10.

communities have been diluted by opening themselves up to greater individual and collective diversity, there is an urgent need today to think about the blueprint for the French-language school. In order to carry out this process of reflexion, Francophone communities in the minority setting could engage in a meaningful dialogue with French-speaking Quebec<sup>(67)</sup> and will have to work together as Francophones to develop teaching tools suited to their respective communities.

# e. The Ability to Achieve Results Equivalent to Those of the Majority

Francophone communities in a minority setting have special needs. So that they may aspire to and attain results comparable to those of the majority, they require resources at least equivalent to those given the majority, and it is worth remembering that the highest court has ruled that they must sometimes be given even more, in view of their specific needs. This lack of resources for primary and secondary education also applies to post-secondary education, as pointed out by the Réseau des cégeps et des collèges francophones du Canada (RCCFC). Access to post-secondary institutions is not the only concern, but also the quality of education, given the major challenges inherent to the reality of Francophone minority settings. (69)

## C. A National Awareness Campaign

The challenge in revitalizing Francophone communities in a minority setting involves the need to create a collective awareness of the issues and challenges. It remains to be seen whether Canada's political will and the solidarity of Francophone community organizations are strong enough to carry out a genuine campaign to revitalize Francophone communities in a minority setting.<sup>(70)</sup>

An awareness campaign is necessary to optimize the recruitment of eligible clientele and to promote early socialization in French among children. Today, nearly two thirds (64%) of the students eligible for French-language school under s. 23 of the *Charter* are from exogamous families, which has a huge impact on the socialization of children in French and the parents' choice of schools. According to Rodrigue Landry, figures on the number of rights-

<sup>(67)</sup> Centre for Interdisciplinary Research on Citizenship and Minorities, University of Ottawa, *Presentation to the Standing Senate Committee on Official Languages*, Ottawa, 7 March 2005, p. 5.

<sup>(68)</sup> Madeleine Chevalier, President, Fédération nationale des conseils scolaires francophones, *Opening Statement to the Standing Senate Committee on Official Languages*, Ottawa, 14 February 2005, p. 2.

<sup>(69)</sup> Réseau des cégeps et des collèges francophones du Canada, *Presentation to the Standing Senate Committee on Official Languages*, Ottawa, 7 March 2005, p. 9.

<sup>(70)</sup> Rodrigue Landry, Director General, Canadian Institute for Research on Linguistic Minorities, *Education: The Key to Revitalizing the Francophone and Acadian Communities*, Brief submitted to the Standing Senate Committee on Official Languages, Ottawa, 14 February 2005, pp. 10 and 16.

holders vary among different studies. He noted that just over 50% of eligible students attend schools managed by the French-language minority. This statistic differs from the starting point mentioned in the Action Plan for Official Languages, which aims to increase the proportion of eligible students enrolled in French-language minority schools from 68% to 80% by the year 2013. (72)

Research shows that many parents are unaware of the school and family conditions that contribute to the optimum development of bilingualism in their children. It is necessary to promote greater collective awareness of the issues and challenges in order to successfully complete a real revitalization campaign for the Francophone and Acadian communities.

On this point, the Committee notes that the costs associated with awareness and promotion are high and cannot be borne by community organizations alone. The Supreme Court of Canada has stated that "[t]he province has the obligation to offer the educational services [and to] make them known and accessible to minority language parents" and, moreover, that "[t]he province has the duty to actively promote educational services in the minority language and to assist in determining potential demand." The Committee believes that the federal government must also demonstrate a stronger commitment to meeting the education goals of the Francophone minority and promoting public awareness in this regard. The Department of Canadian Heritage and its partners should, for example, pledge to promote linguistic duality through public service announcements or advertisements.

### **Recommendation 1:**

## That the federal government implement:

- a) a national campaign to increase awareness of, and respect for, language rights on the part of all Canadians; and
- b) an information campaign directed to Francophone communities in a minority setting and rights-holders under

<sup>(71)</sup> *Ibid.*, p. 14.

<sup>(72)</sup> Government of Canada, *The Next Act: New Momentum for Canada's Linguistic Duality, The Action Plan for Official Languages*, Ottawa, 2003, p. 27.

<sup>(73)</sup> Reference re Public Schools Act (Manitoba), s. 79(3), (4) and (7), [1993] 1 S.C.R. 839, p. 862.

<sup>(74)</sup> Arsenault-Cameron v. Prince Edward Island, [2000] 1 S.C.R. 3, 2000 SCC 1, para. 34.

s. 23 of the *Charter*, regarding their rights to French-language education and the relevant case law.

#### **CHAPTER III – EARLY CHILDHOOD**

## A. Early Childhood and Francophone Communities in a Minority Setting

Childcare and preschool services are the springboard for primary, secondary and, ultimately, post-secondary education. Even more importantly, they are an essential tool in the fight against assimilation, which often occurs at a very young age. To ensure that Francophone communities survive, early childhood services must be available in French. The Fédération des communautés francophones et acadiennes du Canada (FCFA) fully supports the vision of the CNPF: "Minority francophone families will have universal and affordable access to high-quality education services, in order to promote comprehensive early childhood development within Francophone institutional and community structures." (75)

As the ACREF noted, the funding of early childhood education programs, tailored to Francophones in order to achieve long-term results, is an investment in human capital for all Canadians. In order to support linguistic duality, programs tailored to the Francophone minority are also necessary for linguistic survival. These services are essential to prepare children for successful and ongoing education in French. The demand for early childhood services is supported by a great many studies confirming that critical brain development occurs before the age of six. The challenges of linguistic assimilation that young Francophones in minority communities will face require cutting-edge programs and rigorous monitoring of progress to ensure these children develop fully as Francophones.

On the whole, Francophone communities do not have such services. Many children in Francophone minority settings begin school without being prepared to learn in French, making it more difficult for them to learn the subject matter. The lower standardized test scores of students from Francophone minority settings attest to this. To fight assimilation (loss of use of the first language and cultural identity) and provide for equivalent academic performance in French as compared to the majority, young children must have access to Frenchlanguage services to retain the use of their language. (76)

<sup>(75)</sup> Fédération des communautés francophones et acadiennes du Canada, *Brief submitted to the Standing Senate Committee on Official Languages*, Ottawa, 7 March 2005, p. 1.

<sup>(76)</sup> Denise Moulun-Pasek, President, Alliance canadienne des responsables, des enseignantes et des enseignants en français langue maternelle, *Presentation to the Standing Senate Committee on Official Languages*, Ottawa, 7 March 2005, p. 2.

## 1. Preparation for French-Language School

It is essential that the predominance of English in the first years of children's lives be counterbalanced, as this is a critical period for French-language learning. Francophone children must be given the opportunity to start out on an equal footing with majority-language school children, and parents must be offered options that will encourage them to opt very naturally for French-language schools.<sup>(77)</sup> A loss of identity cannot be adequately reversed, in the current circumstances, through educational daycare (at age three) or beginning at school (at age five).<sup>(78)</sup> The CNPF and its parents' network have therefore suggested the idea of early childhood and family centres. These centres would offer much more than childcare. However, that does not mean that parents of the Francophone minority are opposed to childcare centres. It is just that if there are childcare centres, there must also be an educational program to help children at those centres learn in preparation for school at the age of four or five.<sup>(79)</sup>

## 2. Early Childhood Support and Education Services

Early childhood care and education services prepare young Francophone children to learn, enable them to integrate better at school and are now an integral part of the French-language minority education system. However, according to a study conducted in 2003, very little support is provided for the development of Francophone children. Francophone communities in a minority setting are certainly not the only ones lagging behind in Canada, but the effect on these communities is growing, as their increasing minority status makes it more difficult for young children to master the French language and identify aspects of their culture. (80)

<sup>(77)</sup> Liliane Vincent, Director, Services to Francophones, Canadian Teachers' Federation, *Standing Senate Committee on Official Languages, Evidence*, 38<sup>th</sup> Parliament, 1<sup>st</sup> Session, Ottawa, 14 February 2005.

<sup>(78)</sup> Murielle Gagné-Ouellette, Director General, Commission nationale des parents francophones, *Standing Senate Committee on Official Languages, Evidence*, 38<sup>th</sup> Parliament, 1<sup>st</sup> Session, Ottawa, 14 February 2005.

<sup>(79)</sup> *Ibid.* 

<sup>(80)</sup> Centre for Interdisciplinary Research on Citizenship and Minorities, University of Ottawa, *Presentation to the Standing Senate Committee on Official Languages*, Ottawa, 7 March 2005, p. 3.

## 3. Main Issues for Francophone Communities in a Minority Setting

With respect to the period from early childhood to post-secondary education, the CIRCM identified some of the specific issues facing Francophone communities in a minority setting: linguistic and cultural integration, equal opportunities, equal performance, recruitment of eligible students and the vitality of Francophone communities. These issues mean that the need for public early childhood education is different from what is required for other levels of education and from what is required by the majority. The needs are more urgent and different for communities in a minority setting, and Francophone communities may therefore require more than services that are merely equivalent to those available to the majority. (81)

It should be noted that the CTF raised another major issue for the Francophone minority in identifying who may be eligible to use Francophone early childhood and family centres. What is needed is a profile of the intended clientele and not a description of the current state of affairs. Such a profile would illustrate to parents, early childhood educators and the government departments involved how services should be structured for children up to the age of six to ensure that when they begin French-language school they are well prepared to succeed academically. (82)

One of the issues raised by the CNPF was the future of families, schools and communities in the Francophone minority setting. At the same time, this is the future of our country's linguistic duality, cultural plurality and human capital. Communities in a minority setting have different needs and priorities then those of the majority in Canada. This is evident among children who go to French-language schools: there is a general lack of motivation and confidence in using French in situations other than when required in the classroom. These factors are related to non-cognitive dimensions of learning and certainly have the greatest impact on linguistic skills. There is a significant dropout rate in favour of English-language schools after kindergarten or Grade 1. (83)

<sup>(81)</sup> *Ibid*.

<sup>(82)</sup> Liliane Vincent, Director, Services to francophones, Canadian Teachers' Federation, *Standing Senate Committee on Official Languages, Evidence*, 38<sup>th</sup> Parliament, 1<sup>st</sup> Session, Ottawa, 14 February 2005.

<sup>(83)</sup> Ghislaine Pilon, President, Commission nationale des parents francophones, *Standing Senate Committee* on Official Languages, Evidence, 38<sup>th</sup> Parliament, 1<sup>st</sup> Session, Ottawa, 14 February 2005.

## 4. Early Childhood and Section 23 of the Charter

The right of Francophone minority parents to have their children educated in French at the primary and secondary levels is explicitly recognized in section 23 of the *Charter*. The Committee is of the opinion that preschool education should also be part of an approach that enhances the linguistic and cultural vitality of the Francophone minority in Canada. Children who are not educated in French early in life have less ability and even desire to integrate into French-language schools, and this dilutes the rights protected by section 23. Requiring Francophone children to attend English-language institutions in early childhood does not enhance the vitality of Francophone communities in a minority setting or support the objective of providing an education that is substantively equivalent to that received by the linguistic majority.

The Committee notes that the Supreme Court of Canada is in favour of a broad interpretation of the language rights set out in section 23 of the *Charter*:

It is clearly necessary to take into account the importance of language and culture in the context of instruction as well as the importance of official language minority schools to the development of the official language community when examining the actions of the government in dealing with the request for services... [...] A purposive interpretation of s. 23 rights is based on the true purpose of redressing past injustices and providing the official language minority with equal access to high quality education in its own language, in circumstances where community development will be enhanced. (84)

The Supreme Court has elsewhere concluded that "[l]anguage rights must <u>in all</u> <u>cases</u> be interpreted purposively, in a manner consistent with the preservation and development of official language communities in Canada" [underlined in the original]. (85)

When asked whether the purpose of section 23 of the *Charter* could include a right to preschool education, Professor Pierre Foucher, a constitutional law expert at the University of Moncton, replied: "The idea is to redress, to refrancicize and to fight assimilation. Can that be extended to preschool? There is probably a good argument in the fact that if you want there to be primary instruction, then you must reach children in early childhood, at the preschool level. There must also be a childcare centre in the minority school." He added,

<sup>(84)</sup> Arsenault-Cameron v. Prince Edward Island, [2000] 1 S.C.R. 3, 2000 SCC 1, para. 27.

<sup>(85)</sup> R. v. Beaulac, [1999] 1 S.C.R. 768, para. 25 (majority of the Court).

<sup>(86)</sup> Pierre Foucher, Professor, Faculty of Law, University of Moncton, *Standing Senate Committee on Official Languages, Evidence*, 38<sup>th</sup> Parliament, 1<sup>st</sup> Session, Ottawa, 14 February 2005.

"Having the childcare centres in the schools is a way of ensuring that these children have access right from the beginning."

## **B.** Federal Early Childhood Initiatives

There are two recent federal-provincial-territorial agreements on early childhood, the Early Childhood Development Agreement of 2000 and the Multilateral Framework on Early Learning and Child Care of 2003. However, these two agreements make no reference to the specific needs of Francophone minorities. With another agreement expected in 2005, the same scenario is about to be repeated. The FCFA is very concerned that the investment announced in the budget of 23 February 2005 does not include any guarantee that the needs of Francophone and Acadian communities will be taken into consideration. (88)

In 2004, the CNPF obtained funding for a project entitled *Partir en français* (\$1 million over 25 months) and more recently for *Partir en français 2* (\$365,000 over 8 months). This funding will be used to build the capacity of its members and partners in the field, because early childhood falls under provincial and territorial jurisdiction. The Commission is also working closely with the applied research sector to steer a childcare pilot project, which has been allocated \$10.8 million under the Action Plan for Official Languages. Two representatives of the Commission sit on the research advisory committee, along with a number of Francophone researchers from the minority setting. The research will provide crucial scientific data that will serve as the foundation for future policies and programs of the Department of Social Development. (89)

In 2003, the federal government's Action Plan for Official Languages identified early childhood education in French as a priority. Among other things, the federal government undertook in this plan to "encourage the provinces and territories to take into account the needs of families in minority language communities," and, further to the commitment made by

<sup>(87)</sup> Rodrigue Landry, Director General, Canadian Institute for Research on Linguistic Minorities, University of Moncton, *Education: The Key to Revitalizing the Francophone and Acadian Communities*, Brief submitted to the Standing Senate Committee on Official Languages, Ottawa, 14 February 2005, p. 18.

<sup>(88)</sup> Fédération des communautés francophones et acadiennes du Canada, *Brief submitted to the Standing Senate Committee on Official Languages*, Ottawa, 7 March 2005, p. 2.

<sup>(89)</sup> Ghislaine Pilon, President, Commission nationale des parents francophones, *Standing Senate Committee* on Official Languages, Evidence, 38<sup>th</sup> Parliament, 1<sup>st</sup> Session, Ottawa, 14 February 2005.

provincial and territorial governments, to consider "children in specific cultural and linguistic situations." (90)

At the Conference of Ministers Responsible for Francophone Affairs in October 2000, the ministers recognized the need to work with their counterparts in other departments and ministries to ensure that the interests of the Francophone and Acadian communities are taken into account in such matters as early childhood services. (91) A 2003 study by the CIRCM stressed, however, that: "No province or territory has adopted policies on early childhood for Francophones and no program expressly involves the development of initiatives emerging from the country's Francophone communities in this regard." (92)

Since the announcement of the \$5-billion childcare initiative, talks between federal, provincial and territorial social services departments are under way in order to reach a consensus on early learning and childcare. They have discussed the need to ensure that learning and childcare programs take account of each child's specific needs and allow children to reach their full potential. They have also discussed the need for early learning and childcare to recognize the valuable contribution made every day by highly competent and dedicated early childhood educators and care providers who offer children enriching experiences in a healthy and stimulating environment. The departments agreed to meet again in early 2005 to conclude an agreement. They anticipate a busy schedule, leading to the development of a final agreement and the allocation of resources starting in the 2005-2006 fiscal year. The new initiative will build on the success of the federal-provincial-territorial multilateral framework on early learning and child care of 2003, which gives the provinces and territories the primary responsibility for this matter. (93)

While the provinces and territories support the principles of section 23 of the *Charter*, the Minister of Social Development notes that, before a consensus can be reached with his provincial and territorial counterparts, there are still difficulties to be resolved with respect to official languages and the new early childhood initiative for Francophone communities in a minority setting.

<sup>(90)</sup> Government of Canada, *The Next Act: New Momentum for Canada's Linguistic Duality, The Action Plan for Official Languages*, Ottawa, 2003, p. 57.

<sup>(91)</sup> Fédération des communautés francophones et acadiennes du Canada, *Brief submitted to the Standing Senate Committee on Official Languages*, Ottawa, 7 March 2005, p. 2.

<sup>(92)</sup> Centre for Interdisciplinary Research on Citizenship and Minorities, University of Ottawa, *Presentation to the Standing Senate Committee on Official Languages*, Ottawa, 7 March 2005, p. 5.

<sup>(93)</sup> Canadian Intergovernmental Conference Secretariat, News Releases, 2 November 2004 and 11 February 2005.

# C. Investing in Early Childhood: A Worthwhile Social Investment

The empirical evidence over thirty years has shown that the preschool period is critical for a child's future, which makes this the ideal time to invest in human capital. The research clearly illustrates that cognitive, social and emotional development reaches its peak in the first three years of a child's life. Failing to invest in early childhood in minority communities irreversibly weakens our human capital. Half of all children already start out in life at a disadvantage because the development of their language, culture and identity are to a large extent neglected. In the new economy, investing in human capital is the key to innovation and creativity. (95)

Not including the early childhood centres in Quebec, just 8% of Canadian children currently have a place in an accredited childcare centre. Francophones in minority settings are even worse off, although their needs are great. For example, half of them assimilate before the age of five and do not attend French-language school. The CNPF has suggested a model based on Quebec's family policy. In addition to the emphasis that is placed on quality, two other key elements present in the Quebec preschool initiative must be emphasized. Firstly, the Anglophone and First Nation minorities receive equivalent services. It goes without saying, therefore, that Francophone communities across Canada should be on an equal footing with other communities when it comes to receiving services from their governments. Secondly, in Quebec, parents manage the early childhood centres, with professional guidance and ongoing education. For Francophone parents in minority settings, it would also be desirable for the communities to manage the early childhood and family centres themselves. The management of early childhood and family centres is even more important than primary and secondary school governance because the children involved are even younger and more vulnerable. (96)

The establishment of early childhood and family centres is based on the principle of providing a complete range of integrated services. "Integrated" is the key word here: the school serves as a focal point in partnership with the community, and language skills are the basis for success in all subjects. (97) This is the rationale underlying the following four requests.

<sup>(94)</sup> Ghislaine Pilon, President, Commission nationale des parents francophones, *Presentation on the national childcare system to the Standing Senate Committee on Official Languages*, Ottawa, 14 February 2005, p. 2.

<sup>(95)</sup> *Ibid.*, pp. 3, 6.

<sup>(96)</sup> *Ibid.*, p. 4.

<sup>(97)</sup> Canadian Teachers' Federation, *Brief of the Standing Senate Committee on Official Languages*, Ottawa, 14 February 2005, p. 21.

## 1. Emphasis on Early Childhood Development

Public policies should foster an integrated approach to health, learning and social development in minority settings, focusing on assistance to families in the child's first months and years of life. Another important point is that the integrity of the French-language character of early childhood services must be protected. At the same time, care must be exercised not to exclude exogamous and Anglophone parents. Ways must be found to include these parents and francization tools must also be developed.

# 2. Creation of Early Childhood and Family Centres

Early childhood and family centres would provide family intervention and include a variety of services for children, such as educational daycare, resource centres, preschool, playgroups and early detection of learning or language difficulties. It is essential that early childcare and education services be firmly linked with the French-language school in order to increase their scope and ensure their stability, long-term viability and accessibility. (99)

It is also essential that early childcare and education centres be attached to French-language schools. With high-quality services in French available and accessible to the entire minority-language community, children would have an equal chance of attaining academic performance within the normal range of the majority in Canada. By virtue of its protected status under the Constitution, the French-language minority school would provide greater stability and access, and would thus be the best structure for the development of early childhood services. Offering these services at the school would also promote continuity. Education must be seen as a continuum from early childhood to the post-secondary level. Early childhood reception and education services offered in French are very likely "the point of entry to French-language school. This continuity is essential, as it would facilitate the transition to school and would also expose parents to a French-language school sooner and better prepare the child." (100)

<sup>(98)</sup> *Ibid*.

<sup>(99)</sup> Ghislaine Pilon, President, Commission nationale des parents francophones, *Presentation on the national childcare system to the Standing Senate Committee on Official Languages*, Ottawa, 14 February 2005, p. 4.

<sup>(100)</sup> Canadian Teachers' Federation, *Brief to the Standing Senate Committee on Official Languages*, Ottawa, 14 February 2005, pp. 6 and 20; Madeleine Chevalier, President, Fédération nationale des conseils scolaires francophones, *Opening Statement to the Standing Senate Committee on Official Languages*, Ottawa, 14 February 2005, p. 5.

#### **Recommendation 2:**

That federal policies and programs for early childhood take into consideration the needs of parents, in order to promote their children's full development and French-language learning beginning in early childhood at home.

# 3. Access to Federal-Provincial-Territorial Agreements

Above all, Francophone communities in a minority setting must benefit from the federal/provincial/territorial agreements. As Pierre Desrochers, President of the Fédération des conseils scolaires francophones de l'Alberta (FCSFA), noted, "the focus and objectives of these agreements should be based more on services for early childhood development." The federal government must provide equitable funding for Francophones in each jurisdiction. Governments must consider Francophone communities as priority locations for immediate action. The Minister of Social Development is currently negotiating agreements with the provinces and territories to establish a national childcare system. This is a very important initiative for all communities in a minority setting. (102)

The partners in Francophone communities are poised to negotiate with their government. They are demanding an equal share of funding so that it is specifically earmarked for the development of Francophone communities, on a stable and lasting basis. Excellent solutions have been found with respect to health care with the Société Santé en français, and in other areas such as the economy and human resources by the Comité national de développement des ressources humaines de la francophonie canadienne and the economic and labour development network. Accordingly, the agreements signed between governments must include specific provisions that will allow Francophone communities in a minority setting to develop childcare services in their language. They must very clearly reflect governments' commitments to official-language communities in a minority setting.

<sup>(101)</sup> Pierre Desrochers, President, Fédération des conseils scolaires francophones de l'Alberta, *Standing Senate Committee on Official Languages, Evidence*, 37<sup>th</sup> Parliament, 2<sup>nd</sup> Session, Edmonton, 23 October 2003.

<sup>(102)</sup> Ghislaine Pilon, President, Commission nationale des parents francophones, *Presentation on the national childcare system to the Standing Senate Committee on Official Languages*, Ottawa, 14 February 2005, p. 4.

<sup>(103)</sup> *Ibid*.

<sup>(104)</sup> Fédération des communautés francophones et acadiennes du Canada, *Brief submitted to the Standing Senate Committee on Official Languages*, Ottawa, 7 March 2005, p. 2.

## 4. Establishment of Early Childhood Networks

There is an urgent need for governments to support the bringing together of the various partners interested in the development of the French-language minority (institutions, professionals, educators, communities and governments) and afford them the ability to network, share information and promote French-language early childhood development in their province or territory. The CNPF is very concerned about the lack of resources for francization and the revitalization of Francophone communities in a minority setting starting in early childhood. It noted, "As a society, we cannot continue to sustain these systems without a preventive approach directed to the youngest segment of the population." (106)

#### **Recommendation 3:**

#### That the federal government:

- a) include a language clause in all of its protocols and agreements to ensure that Francophone communities in a minority setting benefit fully from early childhood initiatives; and
- b) expand the protocols and agreements on minority-language education to include preschool services as part of the continuum of French minority-language education.

Nota: After the conclusion of the public hearings, the Committee learned that five federal-provincial agreements on early learning and child care have been signed. However, the Committee has not yet conducted an analysis of them.

<sup>(105)</sup> Ghislaine Pilon, President, Commission nationale des parents francophones, *Standing Senate Committee on Official Languages, Evidence*, 38<sup>th</sup> Parliament, 1<sup>st</sup> Session, Ottawa, 14 February 2005.

<sup>(106)</sup> Ibid.

#### CHAPTER IV - PRIMARY AND SECONDARY EDUCATION

# A. The Current State of French-Language Education in a Minority Setting

Today there are 31 French school boards in nine provinces and three territories that manage nearly 700 French schools attended by some 150,000 students. In March 2003, the federal government announced its Action Plan for Official Languages, which included an additional investment of \$381.5 million over five years for education in the two official languages, from which \$209 million was allocated for Francophone and Anglophone minority-language education. While the Action Plan noted that impressive progress had been made in terms of the number of French-language educational institutions in Francophone minority settings, it highlighted two main concerns expressed by Francophone minorities during the consultations: the recruitment and retention of eligible school populations, and the quality of instruction in French in the face of increasing needs.

Despite the tangible improvements regarding access to education in French and school management, the Committee heard evidence and learned of studies showing that there are still obstacles to be overcome. In the words of Madeleine Chevalier, President of the FNCSF, "the current status of our education system is worrisome. In short, we might say that it is on life support. We are far from achieving the community vitality set out in the *Official Languages Act*." (110)

#### 1. Recruitment and Retention of Students

It should first be remembered that the Action Plan for Official Language calls for enrolment in French-language schools to increase to 80% of students eligible under s. 23 of the *Charter* by 2013. This objective was mentioned by a number of witnesses, who emphasized the difficulty in recruiting and keeping minority French-speaking students at both the primary and

<sup>(107)</sup> Rodrigue Landry, Director General, Canadian Institute for Research on Linguistic Minorities, *Education: The Key to Revitalizing the Francophone and Acadian Communities*, Brief submitted to the Standing Senate Committee on Official Languages, Ottawa, 14 February 2005, p. 1; Madeleine Chevalier, President, Fédération nationale des conseils scolaires francophones, *Standing Senate Committee on Official Languages, Evidence*, 38<sup>th</sup> Parliament, 1<sup>st</sup> Session, Ottawa, 14 February 2005.

<sup>(108)</sup> Government of Canada, *The Next Act: New Momentum for Canada's Linguistic Duality, The Action Plan for Official Languages*, Ottawa, 2003, pp. 25-26.

<sup>(109)</sup> Ibid., pp. 17-20.

<sup>(110)</sup> Madeleine Chevalier, President, Fédération nationale des conseils scolaires francophones, *Standing Senate Committee on Official Languages, Evidence*, 38<sup>th</sup> Parliament, 1<sup>st</sup> Session, Ottawa, 14 February 2005.

secondary levels. Pierre Eddie, a teacher at the École Maurice-Lavallée in Edmonton said, "A study by our board found that in our schools, we probably had 15% of the available Francophone client population, which means that many Francophones are not in our schools. [...]" Marc Gignac, Director General of the Fédération des parents francophones de la Colombie-Britannique (FPFCB), explained that "student recruitment and retention are quite a challenge. First, we have to reach the potential clientele, then convince them to register in our schools. [...] We currently see significant erosion of the clientele from the sixth grade on. This is due in large part to the fact that it is very hard for our schools to compete with the large Anglophone secondary schools that offer a full range of services, courses and extra-curricula activities." Saskatchewan also has a problem with retaining students. Denis Ferré, from the Division scolaire francophone in Saskatchewan (DSFS), concluded, "Our greatest challenge in that area comes when children move from elementary to secondary school. In Saskatchewan, that happens in grade 8 or the start of high school. Our retention rates, especially in urban areas, are about 60% to 65%. So we lose 35% of our students." (113)

The witnesses called attention to the connection between the quality of education in a minority setting and the ability to attract students. According to Mr. Ferré, in Saskatchewan, "that loss [of students] can be explained by comparing our schools with neighbouring schools. Students have told us some reasons why they switched: the size of the schools and groups, infrastructures, nice buildings, gymnasiums. Although it is difficult to accept, these losses are part of reality. Students have a right to an education in adequate facilities in order to achieve the best results." (114) As for British Columbia's schools, Mr. Gignac said, "Quality is thus necessary if we want to sell our product. That quality is based in part on the number of students registered in the schools, since funding is allocated in proportion to that number. [...] So we have to be creative and offer students a high-quality product which nevertheless reflects our reality and interests them." (115)

<sup>(111)</sup> Pierre Eddie, Teacher, École Maurice-Lavallée, Edmonton, Alberta, as an individual, *Standing Senate Committee on Official Languages, Evidence*, 37<sup>th</sup> Parliament, 2<sup>nd</sup> Session, Edmonton, 23 October 2003.

<sup>(112)</sup> Marc Gignac, Director General, Fédération des parents francophones de la Colombie-Britannique, *Standing Senate Committee on Official Languages, Evidence*, 37<sup>th</sup> Parliament, 2<sup>nd</sup> Session, Edmonton, 24 October 2003.

<sup>(113)</sup> Denis Ferré, Director of Education, Division scolaire francophone, Saskatchewan, *Standing Senate Committee on Official Languages, Evidence*, 37<sup>th</sup> Parliament, 2<sup>nd</sup> Session, Winnipeg, 22 October 2003.

<sup>(114)</sup> *Ibid*.

<sup>(115)</sup> Marc Gignac, Director General, Fédération des parents francophones de la Colombie-Britannique, *Standing Senate Committee on Official Languages, Evidence*, 37<sup>th</sup> Parliament, 2<sup>nd</sup> Session, Edmonton, 24 October 2003.

In light of these comments, the Committee emphasizes the need for adequate resources to ensure high-quality education that will make it possible to recruit and keep students from the Francophone communities in a minority setting in French-language schools. Unfortunately, the quality and quantity of education resources that are necessary for the development of Francophone communities are simply lacking at this time.

# 2. Shortage of Human, Material, Physical and Financial Resources

Witnesses representing schools stressed the need for access to school supplies, to human resources and to equitable funding if results are to be equivalent to those obtained by the linguistic majority. As Madeleine Chevalier, President of the FNCSF, summarized, "[French-language schools] cannot offer a range of programs of study, specialized services and equipment comparable to what is offered in rival English-language or immersion schools. Their infrastructure is often outdated or inadequate. They lack teachers and administrative staff." The importance of financial resources was described by Gérard Auger, Director General, Division scolaire franco-manitobaine (DSFM), who said that distribution of funds for Manitoba's school boards "is not fair. We cannot meet the requirements of section 23, the duty we have to perform in Manitoba."

In a national survey of Francophone teachers conducted by the CTF, 93.7% of respondents stated that there are challenges specific to teaching in French-language schools. In short, maintaining French in a linguistic and cultural environment that does not promote it and the lack of adequate resources represents the biggest challenge. The daily struggle against assimilation, the lack of continuity in spoken French in the school, the home and the community, and the low motivation for students to use French due to the predominance of English, render the role of teachers burdensome. Teachers identified the following difficulties: teaching load too heavy and too diversified, a lack of educational resources, the English-dominant setting, the lack of qualified staff (e.g. math and science specialists, psychologists, speech therapist), the lack of physical facilities, the lack of access to training, and a negative image of school. (118)

Many other witnesses also complained of the lack of human, financial and educational resources for Francophone communities in a minority setting. Professor

<sup>(116)</sup> Madeleine Chevalier, President, Fédération nationale des conseils scolaires francophones, *Standing Senate Committee on Official Languages, Evidence*, 38<sup>th</sup> Parliament, 1<sup>st</sup> Session, Ottawa, 14 February 2005.

<sup>(117)</sup> Gérard Auger, Director General, Division scolaire franco-manitobaine, *Standing Senate Committee on Official Languages, Evidence*, 37<sup>th</sup> Parliament, 2<sup>nd</sup> Session, Winnipeg, 21 October 2003.

<sup>(118)</sup> Canadian Teachers' Federation, *Brief to the Standing Senate Committee on Official Languages*, Ottawa, February 2005, p. 7.

Pierre Foucher stressed the higher cost and greater scarcity of educational materials, such as textbooks in French, CD-ROMs and films in French, and the fact that most of these educational tools come from Quebec and are not adapted to the specific needs of the French-speaking communities in other provinces and territories. Like the CTF, Professor Foucher also mentioned the need for ongoing training and professional development of teachers, the need for specialized resources in French, and the need for adequate physical facilities. (119)

With regard to human resources, Nicole Bujold, Principal of the École Maurice-Lavallée in Alberta, explained that "[u]nder the provincial mandate, professionals must frequently travel throughout the province to work in the 24 Francophone schools. It is hard for us to recruit bilingual or Francophone experts in those areas." In Manitoba, Yolande Dupuis, President of the DSFM, pointed out, "First, there is the shortage of professionals available to provide services in French in specialized fields such as speech therapy, occupational therapy and so on. That shortage represents a serious recruitment problem for us. It is essential that our teachers have access to an initial and continuing training program that meets their needs." The CIRLM likewise recommended initial and ongoing training of education professionals and the implementation of a teaching system specifically for the Francophone minority context. (122)

In terms of financial resources, Denise Moulun-Pasek, President of the ACREF, noted that greater financial support is needed soon, adding that "[i]t is urgently necessary that political and financial support be provided for the national training of staff in minority schools, failing which student recruitment and retention efforts will be in vain." (123) Lise Charland, Director General of the ACREF, reiterated those needs: "The message we have for you [...] is that the minority community has reached a level of maturity that will now enable it to go further. To go further, we need more money. We must receive more recognition than we have in the past

<sup>(119)</sup> Pierre Foucher, Professor, Faculty of Law, University of Moncton, *Status Report and Future Considerations: Section 23 of the Canadian Charter of Rights and Freedoms*, Briefing Paper for the Standing Senate Committee on Official Languages, Ottawa, 14 February 2005, p. 10.

<sup>(120)</sup> Nicole Bujold, Principal, École Maurice-Lavallée, Edmonton, Alberta, as an individual, *Standing Senate Committee on Official Languages, Evidence*, 37<sup>th</sup> Parliament, 2<sup>nd</sup> Session, Edmonton, 23 October 2003.

<sup>(121)</sup> Yolande Dupuis, President, Division scolaire franco-manitobaine, *Standing Senate Committee on Official Languages, Evidence*, 37<sup>th</sup> Parliament, 2<sup>nd</sup> Session, Winnipeg, 21 October 2003.

<sup>(122)</sup> Rodrigue Landry, Director General, Canadian Institute for Research on Linguistic Minorities, *Education: The Key to Revitalizing the Francophone and Acadian Communities*, Brief submitted to the Standing Senate Committee on Official Languages, Ottawa, 14 February 2005, p. 20.

<sup>(123)</sup> Denise Moulun-Pasek, President, Alliance des responsables, des enseignantes et des enseignants en français langue maternelle, *Standing Senate Committee on Official Languages, Evidence*, 38<sup>th</sup> Parliament, 1<sup>st</sup> Session, Ottawa, 7 March 2005.

so that we can act. [...] And it's important that we act, if we want to improve the performance of our students and ensure that linguistic duality remains a source of pride for everyone." (124)

# 3. Achieving Equivalent Results

The Committee points out that the reason why an increase in resources for education is so essential for Francophone communities in a minority setting is that much remains to be done to achieve substantive equality in comparison with the results obtained by the linguistic majority. Raymond Théberge, from the Collège universitaire de Saint-Boniface (CUSB), noted a "diversity of programs that exist from one province to the next [and] a significant difference in the results obtained by the two official language groups." A study published by Statistics Canada on 22 March 2004 showed that, on average, "students in French minority-language school systems performed at lower levels in reading than their counterparts in English school systems." The reading performance of Francophone students was particularly low in Nova Scotia, New Brunswick, Ontario and Manitoba. An evaluation report prepared for the Department of Canadian Heritage and referring to conclusions reached by the Council of Ministers of Education, Canada, also indicated that students in the minority education system performed at a level below the average achieved by those in the majority system.

The Committee considers that it is vital for governments to work in close cooperation to identify the factors to which these differences in performance can be attributed, and to introduce necessary changes to guarantee access to programs of equivalent quality. The challenge confronting minority-language school boards is twofold: enrolment must be increased while the quality of the instruction programs offered must be improved.

It is not solely a matter of obtaining sufficient resources so that education in Francophone communities in a minority setting may move ahead. Daniel Boucher, President and Executive Director, Société franco-manitobaine (SFM), explained: "We also want to reinforce

<sup>(124)</sup> Lise Charland, Director General, Alliance des responsables, des enseignantes et des enseignants en français langue maternelle, *Standing Senate Committee on Official Languages, Evidence*, 38<sup>th</sup> Parliament, 1<sup>st</sup> Session, Ottawa, 7 March 2005.

<sup>(125)</sup> Raymond Théberge, Director, Centre d'études franco-canadiennes de l'Ouest, Collège universitaire de Saint-Boniface, Manitoba, *Standing Senate Committee on Official Languages, Evidence*, 37<sup>th</sup> Parliament, 2<sup>nd</sup> Session, Winnipeg, 21 October 2003.

<sup>(126)</sup> Statistics Canada, "Study: Student reading performance in minority-language schools," *The Daily*, 22 March 2004.

<sup>(127)</sup> Department of Canadian Heritage, Corporate Review Branch, Evaluation of the Official Languages in Education Program, Final Report, prepared by Prairie Research Associates (PRA) Inc., Ottawa, 25 June 2003.

what we have. That takes resources. [...] We have taken a step back in the past few years. Assimilation has done some damage. It is important to have adequate resources to do a certain amount of catching up." (128) These comments remind the Committee that section 23 of the *Charter* has a remedial nature. According to the Supreme Court of Canada, "[i]t is not meant to reinforce the *status quo* by adopting a formal vision of equality that would focus on treating the majority and minority official language groups alike [...]. The use of objective standards, which assess the needs of minority language children primarily by reference to the pedagogical needs of majority language children, does not take into account the special requirements of the s. 23 rights holders." (129)

In light of the evidence provided by witnesses who have appeared since 2003, and considering the goal of substantive equality described in section 23, the Committee strongly urges the federal government and provincial and territorial governments not to forget their education obligations and to allocate to the Francophone communities the resources they need to provide a education of equivalent quality. We owe it to the young Canadians living in French-language communities in a minority setting.

#### 4. Avenues to Pursue

The CTF requested resources of all types: human resources, particularly in rural settings and in the areas of special education, guidance, psychology and speech therapy; educational resources, such as educational software in French and materials written in French at the outset rather than translations from English; physical facilities that are of adequate size and that fit the needs of teachers and students; and financial resources in the form of equitable funding to ensure that Francophones receive the same quality of education and equal opportunities for success as Anglophones have across the country. The CTF also requested training and professional support for teachers, such as courses on pedagogy for the minority, access to professional development activities, and more mechanisms for the exchange of resources among schools at the regional, provincial and even national levels. (130)

In order to revitalize the education system for Francophone communities in a minority setting, the FNCSF suggested a strategy comprising six avenues for action:

<sup>(128)</sup> Daniel Boucher, President and Executive Director, Société franco-manitobaine, *Standing Senate Committee on Official Languages, Evidence*, 37<sup>th</sup> Parliament, 2<sup>nd</sup> Session, Winnipeg, 21 October 2003.

<sup>(129)</sup> Arsenault-Cameron v. Government of Prince Edward Island, [2000] 1 S.C.R. 3, 2000 SCC 1, para. 31.

<sup>(130)</sup> Canadian Teachers' Federation, *Brief to the Standing Senate Committee on Official Languages*, Ottawa, February 2005, pp. 8-9.

identification, recruitment and retention of eligible school enrolment; school infrastructures; recruitment, training and retention of employees who are competent in French; early childhood services; school programs and educational resources; and linguistic and cultural training and guidance. (131) In terms of funding, FNCSF President Madeleine Chevalier added, "We are also seeking a complete reassessment of the budget in order to include the investments required by this strategy. [...] The federal government to which you make your recommendations must also increase its funding for various priorities: in terms of human resources development in the education sector; establishment of school infrastructures; support for the leadership shown by school boards and community organizations; support for early childhood; support for the technical networking of schools and communities; and support for the socio-cultural component of teaching young Francophones." (132)

With regard to the school system in minority-language communities, the CIRCM suggested setting up a Francophone education project that would meet the development needs of French-speaking Canada, including program content, type of instruction, resources used in the classroom and teacher training. The CIRCM also stressed the need for the active involvement of all partners in the education system – administrators, teachers, parents, and students – in this extensive reflection process and in creating the necessary synergy to achieve the anticipated goals. Finally, the Centre recommended the provision of adequate funding for this initiative, and the developments to which it would necessarily lead, so that French schools can adequately perform their mission. (133)

One comment that has been repeated time and time again by school boards, teachers, parents' associations, post-secondary institutions and research organizations is that Francophone communities in a minority setting simply need more resources. In order to recruit students, retain them once they have entered the French-language school system, and provide them with the level of education that is equivalent to that received by the Anglophone majority, Francophone communities in a minority setting must have adequate educational, human, material, physical and financial resources. On this issue, the Committee notes the following comments made by the Supreme Court of Canada:

<sup>(131)</sup> Madeleine Chevalier, President, Fédération nationale des conseils scolaires francophones, *Standing Senate Committee on Official Languages, Evidence*, 38<sup>th</sup> Parliament, 1<sup>st</sup> Session, Ottawa, 14 February 2005.

<sup>(132)</sup> Ibid.

<sup>(133)</sup> Centre for Interdisciplinary Research on Citizenship and Minorities, University of Ottawa, *Brief to the Standing Senate Committee on Official Languages*, Ottawa, 7 March 2005, p. 5.

[T]he quality of education provided to the minority should in principle be on a basis of equality with the majority. This proposition follows directly from the purpose of s. 23. [...] It should be stressed that the funds allocated for the minority language schools must be at least equivalent on a per student basis to the funds allocated to the majority schools. Special circumstances may warrant an allocation for minority language schools that exceeds the per capita allocation for majority schools. (134)

#### **Recommendation 4:**

That all levels of government coordinate their policies to guarantee that Francophone communities in a minority setting have sufficient human, material, physical and financial resources, in order to recruit and retain students and achieve a quality of education that is equivalent to that of the linguistic majority.

# **B.** Federal Initiatives in Minority-Language Education

## 1. Official Languages in Education Program

Created in 1970 under the Official Languages Support Program of the Department of Canadian Heritage, the Official Languages in Education Program (OLEP) is one of the largest education programs. Through the OLEP, the federal government transfers funds to the provincial and territorial governments to support them in the delivery of minority-language education and second-language instruction programs. One of the cornerstones of the OLEP is the Protocol for Agreements Between the Government of Canada and the Provincial Governments for Minority-Language Education and Second-Language Instruction (the Protocol), signed by the Department of Canadian Heritage and the Council of Ministers of Education, Canada (CMEC). Covering a five-year period, the Protocol establishes the basic parameters of the federal investment and the financial framework for each provincial and territorial jurisdiction.

Using the Protocol as a basis, the Department of Canadian Heritage negotiates bilateral agreements with each provincial and territorial government. These describe the

<sup>(134)</sup> Mahé v. Alberta, [1990] 1 S.C.R. 342, p. 378.

<sup>(135)</sup> Department of Canadian Heritage, Corporate Review Branch, "Detailed Description of the Official Languages in Education Program (OLEP)," Appendix A to *Evaluation of the Official Languages in Education Program, Final Report*, prepared by Prairie Research Associates (PRA) Inc., Ottawa, 25 June 2003.

minority-language and second-language activities funded by the federal government and identify the contribution of the provincial and territorial governments to these activities. Each province and territory has core funding to which the federal government may add by funding activities through supplementary contributions. The bilateral agreements are concluded following the preparation of a five-year action plan, which is developed in each province and territory and submitted to the federal government. The action plan describes the activities to be undertaken, the expected results, the performance indicators and the investments (both provincial-territorial and federal) in the area of minority-language education and second-language instruction. To receive federal government assistance, the provinces and territories must commit to investing in the OLEP.

The previous Protocol expired on 31 March 2003 and although an agreement in principle was signed on 12 April 2005, the Protocol itself has still not been signed. The signing of the Protocol will pave the way for the negotiation and signature of bilateral agreements between the Department of Canadian Heritage and each provincial and territorial government. It is not until the Protocol is signed that the negotiation of the bilateral agreements with the individual provincial and territorial governments may begin.

## 2. Action Plan for Official Languages

Under the 2003 Action Plan for Official Languages, the federal government invested a further \$381.5 million (over five years) in addition to the existing \$929 million in official languages instruction. This new fund encompasses the amount of \$209 million for Francophone and Anglophone minority-language education. The 2003-2004 Annual Report of the Department of Canadian Heritage indicates that the funds provided in the Action Plan would be used to offer quality education to the linguistic minority and to provide an education of equivalent quality to that received by the majority in a variety of investment sectors: promotion of access and integration; quality of programs and cultural enrichment in the school setting; teaching staff and support services; improved access to post-secondary studies; and promotion of research on teaching in a minority setting and dissemination of knowledge. (137)

<sup>(136)</sup> Government of Canada, *The Next Act: New Momentum for Canada's Linguistic Duality, The Action Plan for Official Languages*, Ottawa, 2003, pp. 25-26.

<sup>(137)</sup> Department of Canadian Heritage, Official Languages, Annual Report 2003-2004, Vol. 1, Results of the Official Languages Support Programs, Minister of Public Works and Government Services Canada, pp. 11-13.

## C. Federal Financial Support

Although the Committee is pleased to see the new investments in minority-language education, witnesses raised a number of points regarding the funding of federal initiatives, including disparities between the provinces in the distribution of resources, the instability of funding from one year to the next, the need to recognize certain sectors within the agreements (such as early childhood education), the need for a long-term federal commitment to community development, the need for a permanent funding program exclusively for Francophone minority education, the challenge of obtaining matching funds from the provinces and territories, and confusion about the various sources of funding.

## 1. Access to the Education Agreements

Education agreements are not intended solely for the Francophone communities in a minority setting; they also cover the Anglophone minority in Quebec, and French and English second-language programs. The Francophone communities would like to see an equitable allocation of federal funds for education in the two official languages. Ghislaine Pilon, President of the CNPF, explained, "[W]e would like to have access to federal, provincial and territorial agreements. Francophone communities in a minority setting must be a priority beneficiary of these agreements. The federal government must ensure that equitable funding is reserved for Francophones in every jurisdiction. Governments must consider Francophone communities as priority locations for immediate action." (138)

It also appears that inadequate financial support from the federal government may lead to competition among Francophone communities in minority settings. With regard to the negotiation of federal provincial agreements, Raymonde Gagné, President of the CUSB in Manitoba, said that "the various beneficiaries of the community compete with each other. So when a costly project is funded in one particular year, the other beneficiaries have to tighten their belts. Such competition amongst us is not desirable. To the contrary, we should be supportive of each other rather than be forced to compete with one another." (139) The Committee also notes that, from the standpoint of certain provinces, the distribution of funds may appear inequitable. An evaluation of the Official Languages in Education Program prepared for the Department of Canadian Heritage showed that, in 2001, almost two-thirds of core funding for the minority-

<sup>(138)</sup> Ghislaine Pilon, President, Commission nationale des parents francophones, *Standing Senate Committee* on Official Languages, Evidence, 38<sup>th</sup> Parliament, 1<sup>st</sup> Session, Ottawa, 14 February 2005.

<sup>(139)</sup> Raymonde Gagné, President, Collège universitaire de Saint-Boniface, Manitoba, *Standing Senate Committee on Official Languages, Evidence*, 37<sup>th</sup> Parliament, 2<sup>nd</sup> Session, Winnipeg, 21 October 2003.

language population went to Ontario and Quebec, and the rest was shared among the remaining provinces and territories. (140) The allocation of funding to programs for minority-language education versus second-language instruction has also been a bone of contention among the provinces and territories.

To ensure that the entire Francophone community in the minority setting is able to benefit from the education agreements, they should perhaps be broadened to allow access by more members of the community, such as the Fédération nationale des conseils scolaires francophones. The Committee is well aware that the task of distributing limited funds is not always an easy one, but suggests that a certain amount of resentment and competition could be reduced by the use of funding mechanisms that are more transparent and more equitable. Of course, making federal money more accessible would also require increased and more stable funding.

# 2. Adequacy, Complexity and Stability of Funding

Despite the additional funds in the Action Plan for Official Languages, there appears to be insufficient federal funding to meet the educational needs of the Francophone minority. The Honourable Ron Lemieux, Manitoba's Minister of Education and Youth, said, "The OLE program has experienced constant reductions in federal contributions since 1991-1992. As a result, Manitoba has had to assume a larger share of the costs associated with minority-language and second-language programs and has had to cut back on funding provided to the CUSB and non-government organizations." Denis Ferré, of the DSFS, explained that "the \$2 million under the Official Languages in Education Program agreement is not enough to meet our goals. Our imagination has its limits. We would need \$1.5 million to \$2 million more to meet our goals. [...] For us, this contribution represents, in a way, 50 cents on the dollar. The funding issue is thus crucial." (142)

In addition to the insufficiency of financial resources, the Committee notes that the agreement renewal process creates inequalities in funding levels from year to year. For 2003-2004, as a new agreement had yet to be negotiated, the provinces were granted temporary

<sup>(140)</sup> Department of Canadian Heritage, Corporate Review Branch, Evaluation of the Official Languages in Education Program, Final Report, prepared by Prairie Research Associates (PRA) Inc., Ottawa, 25 June 2003, Table 10.

<sup>(141)</sup> The Honourable Ron Lemieux, Minister of Education and Youth, Manitoba, *Standing Senate Committee on Official Languages, Evidence*, 37<sup>th</sup> Parliament, 2<sup>nd</sup> Session, Winnipeg, 21 October 2003.

<sup>(142)</sup> Denis Ferré, Director of Education, Division scolaire francophone, Saskatchewan, *Standing Senate Committee on Official Languages, Evidence*, 37<sup>th</sup> Parliament, 2<sup>nd</sup> Session, Winnipeg, 22 October 2003.

funding. In 2003, according to witnesses from the western provinces, that funding was smaller than in previous years, which impeded the implementation of some development projects. There was no financial stability for education in the Francophone community. The Committee also notes that the issue of matching funds is a difficult one. The provinces have to make a commitment to provide additional resources in order to benefit from federal funding. This situation places a heavy burden on the provinces, since they have to ensure the continued operation of projects started with the federal contribution. In some provinces, there is no guarantee that the provincial government will provide the required financial support during the negotiation of the next education agreement.

Moreover, the Committee notes that there are a number of funding sources for education whose goals and associated criteria are not always clear. Marc Gignac, of the FPFCB, said that "there is currently a lot of confusion about these various funding programs, their allocation criteria and the bodies responsible for managing them. In British Columbia, the Conseil scolaire francophone has a lot of trouble planning its actions, as it does not really know how much funding will be allocated to it. And once it knows, we'll nearly be at the end of the school year. That's why we think it would be wise for the federal government to study the possibility of creating a permanent funding program exclusively for Francophone minority education." (143) The Committee believes that the Department of Canadian Heritage should exercise prudence in setting specific criteria that will determine how the funds will be allocated among the various jurisdictions. The Committee also asks the government to ensure greater consistency in the funding formulas, which change from year to year and from one department or agency to the next. Finally, the roles of the administrative bodies should be described in greater detail for the linguistic minority communities.

All of the witnesses heard since 2003 acknowledged the importance of the federal contribution in supporting minority-language education. They did, however, stress the importance of the federal government's long-term commitment to these programs. Community representatives are asking for increased and more diversified federal funding, not only to ensure that the obligations of section 23 of the *Charter* are fully implemented, but also to guarantee the sustainability of the services currently being delivered. In order to meet the current needs of French schools, the Committee is of the view that funding for education in French in the minority setting must be increased to a level that is adequate and stable enough to prevent further erosion of the Francophone and Acadian communities. The specific needs of Francophones must

<sup>(143)</sup> Marc Gignac, Director General, Fédération des parents francophones de la Colombie-Britannique, *Standing Senate Committee on Official Languages, Evidence*, 37<sup>th</sup> Parliament, 2<sup>nd</sup> Session, Edmonton, 24 October 2003.

be recognized through the establishment of a federal-provincial-territorial agreement on permanent and long-term funding to ensure access to quality education.

## **D.** Process Surrounding the Education Agreements

In the fall of 2003, the Department of Canadian Heritage released the results of an evaluation of the OLEP. In short, the evaluation recommended that Canadian Heritage improve its accountability practices and make the agreements and action plans negotiated with the provinces and territories more accessible to Canadians. With respect to federal support for minority-language education specifically, one of the recommendations in the evaluation report called on Canadian Heritage to ensure that federal spending in the area of minority-language education is more clearly focused. Moreover, the evaluation revealed shortcomings in terms of the slowness of the management process, the uncertainty raised by short-term funding, delays in negotiations, the lack of transparency in funding decisions, conflicts of interest and the need to clarify the roles and responsibilities of each party.

## 1. Delays

A number of witnesses have been critical of the delays associated with the negotiation of agreements under the OLEP. The FCFA, for example, wrote, "The last agreement expired on 31 March [2003], and has not yet been renewed. The FNCSF has made representations at all levels calling for renewal of the agreement... So far, despite the FNCSF's representations, neither renewal of the agreements nor consultation of the school boards is a sure thing. For the FCFA du Canada, it is clear that this situation represents a weakening rather than a strengthening of OLEP. A new agreement must be signed as soon as possible. [...]" (145)

The Committee notes that the last two protocols signed between the Department of Canadian Heritage and the Council of Ministers of Education, Canada (CMEC), for 1993-1994 to 1997-1998 and 1998-1999 to 2002-2003, set out broadly similar strategic priorities and support categories. However, the last protocol was signed two years after its intended coming into effect. Most of the bilateral agreements with the provinces and territories were signed in 2000-2001, when half the cycle of five fiscal years covered by the Protocol had elapsed. As a result, the action plans associated with the agreements covered only three of the

<sup>(144)</sup> Department of Canadian Heritage, Corporate Review Branch, Evaluation of the Official Languages in Education Program, Final Report, prepared by Prairie Research Associates (PRA) Inc., Ottawa, 25 June 2003.

<sup>(145)</sup> Fédération des communautés francophones et acadiennes du Canada, *Brief to the Standing Senate Committee on Official Languages*, Ottawa, 7 March 2005, p. 3.

Protocol's five fiscal years, that is, 2000-2001 to 2002-2003. We think that such delays are difficult to justify, and are not the hallmark of efficient program management. Even taking into account the fact that provisional measures can be adopted to maintain current funding when a new protocol and bilateral agreements are still under negotiation, such a situation can be a source of uncertainty and instability in planning activities within the school systems affected by the agreements. It is also important to note that, once the provinces and territories have passed their budgets, additional time elapses before Francophone school boards receive their funding. In the Committee's view, the federal and provincial governments must act with due diligence in negotiating education agreements. They must make sure that the application of provisional measures takes place within the framework of a more clearly defined and less unsettled process.

Most of these comments are nothing new. In October 2004, the Commissioner of Official Languages tabled her annual report for 2003-2004. With regard to minority-language education, the Commissioner was concerned that negotiations to renew the protocol and bilateral agreements of the Official Languages in Education Program were dragging on. These delays result in slowdowns in investments and affect outcomes to the detriment of Anglophone and Francophone communities. The Commissioner stated that the negotiations should lead to timely and firm commitments by both levels of government on priorities and expected results that will improve minority-language education.

## 2. Transparency

During the public hearings held in western Canada, Pierre Desrochers, President of the FCSFA, explained, "As regards the federal, provincial and territorial agreements, both our knowledge of them and their transparency leave a great deal to be desired. [...] As regards the negotiations, we are completely in the dark. We have no idea where we are at. Announcements are made about funding. Parents think that the money exists, but that is not the case. Perhaps the funding will be available for 2004, 2005 or 2006. We simply do not know. The announcements are made long before any funding appears. I imagine this is because of the negotiations between the various orders of government." The FCSFA went on to say that "the Federation and its

<sup>(146)</sup> See Department of Canadian Heritage, Corporate Review Branch, *Evaluation of the Official Languages in Education Program, Final Report*, prepared by Prairie Research Associates (PRA) Inc., Ottawa, 25 June 2003.

<sup>(147)</sup> Office of the Commissioner of Official Languages, Annual Report 2003-2004, Ottawa, October 2004.

<sup>(148)</sup> Pierre Desrochers, President, Fédération des conseils scolaires francophones de l'Alberta, *Standing Senate Committee on Official Languages, Evidence*, 37<sup>th</sup> Parliament, 2<sup>nd</sup> Session, Edmonton, 23 October 2003.

members are often mystified by the lack of information available about the allocation and overall distribution of OLEP funding. It is hard to know whether Alberta is well served or not, as we do not know what is contained in the bilateral agreements with other provinces."<sup>(149)</sup>

The Francophone community in the minority setting as a whole is demanding greater transparency in the negotiation of new agreements. The role of the community in the negotiation process is poorly defined and there is a glaring lack of information about the regional distribution of funds and resources. Some of the witnesses also mentioned that the regional employees of the Department of Canadian Heritage, who are responsible for administering the OLEP agreements after they have been negotiated, seem poorly informed about the negotiation process under way. Other witnesses mentioned that it was difficult, if not impossible, to meet with the federal ministers responsible for education and official languages, or with senior officials, in order to discuss the issues. Direct access to officials in Ottawa and in the regions during the negotiations on the OLEP agreements might well facilitate the exchange of ideas and make the federal government more responsive to the Francophone community's needs. Moreover, it has been said that it would be to the federal government's benefit to clarify the roles and responsibilities of the two levels of government and to centralize information on the bilateral agreements and the action plans prepared by the provinces and territories to make it more accessible to those involved. In light of these observations, the Committee suggests that the federal government consider launching a national awareness campaign to promote the purpose of its contribution to minority-language education.

## 3. Consultation with the Francophone Minority

A number of witnesses pointed out gaps in the consultation mechanisms in the education agreements. The use to which these mechanisms are put varies according to the government of the day and they do not allow the interests of the community to be considered consistently. In the words of Daniel Boucher, President and Executive Director of the SFM, "The OLEP is negotiated between two governments. We respect that. On the other hand, although there has been more openness in recent years, we have always criticized, to a certain degree, the fact that the two governments do not necessarily consult the community and the school system more particularly on its very specific needs."

<sup>(149)</sup> Fédération des conseils scolaires francophones de l'Alberta, *Brief to the Senate Committee on Official Languages*, Edmonton, 23 October 2003, p. 6.

<sup>(150)</sup> Daniel Boucher, President and Executive Director, Société franco-manitobaine, *Standing Senate Committee on Official Languages, Evidence*, 37<sup>th</sup> Parliament, 2<sup>nd</sup> Session, Winnipeg, 21 October 2003.

To address the lack of consultation, a number of witnesses called for the establishment of a mechanism for tripartite agreements alowing school boards to sit directly at the bargaining table. The Committee believes that school board representatives are in the best position to understand and express the needs of the Francophone minority. Denis Ferré, representing the DSFS, said, "we are the only Francophone school division in the province. So it should not be too complicated to include us in the negotiations. A school board is a legitimate level of government." (151) Similarly, Yolande Dupuis, President of the DSFM, said, "we must be at the bargaining table on the OLEP because we are in the best position to make known our needs and our views on the best ways to meet them." (152)

Not only do the school boards want to be consulted in the negotiations on the education agreements, but as Bernard Roy said on behalf of the Association des parents francophones (APF), "[w]e would like to be at the bargaining table. We could then make our demands and describe the situation we are dealing with." (153) Raymonde Gagné, President of the CUSB, added that even a tripartite process should be "in cooperation with the minority official-language community," as the "community itself, through its authorized representatives, is not involved in the process whatsoever." (154) Expressing the view that all too often they have to fight to gain access to funds that are intended for them, both community organizations and school boards said they should have input into the allocation of funds.

The Committee notes that, for the linguistic minority, section 23 guarantees a degree of management and control in terms of their children's education. The Supreme Court of Canada has stated: "Such management and control is vital to ensure that their language and culture flourish. It is necessary because a variety of management issues in education, such as curricula, hiring and expenditures, can affect linguistic and cultural concerns." (155) Moreover, "minority language groups cannot always rely upon the majority to take account of all of their linguistic and cultural concerns. Such neglect is not necessarily intentional: the majority cannot

<sup>(151)</sup> Denis Ferré, Director of Education, Division scolaire francophone, Saskatchewan, *Standing Senate Committee on Official Languages, Evidence*, 37<sup>th</sup> Parliament, 2<sup>nd</sup> Session, Winnipeg, 22 October 2003.

<sup>(152)</sup> Yolande Dupuis, President, Division scolaire franco-manitobaine, *Standing Senate Committee on Official Languages, Evidence*, 37<sup>th</sup> Parliament, 2<sup>nd</sup> Session, Winnipeg, 21 October 2003.

<sup>(153)</sup> Bernard Roy, Association des parents francophones, *Standing Senate Committee on Official Languages, Evidence*, 37<sup>th</sup> Parliament, 2<sup>nd</sup> Session, Winnipeg, 22 October 2003.

<sup>(154)</sup> Raymonde Gagné, President, Collège universitaire de Saint-Boniface, Manitoba, *Standing Senate Committee on Official Languages, Evidence*, 37<sup>th</sup> Parliament, 2<sup>nd</sup> Session, 21 October 2003.

<sup>(155)</sup> Mahé v. Alberta, [1990] 1 S.C.R. 342, p. 372.

be expected to understand and appreciate all of the diverse ways in which educational practices may influence the language and culture of the minority."(156)

In light of these comments, the Committee has concluded that members of the Francophone community in a minority setting must have greater involvement in the negotiation of education agreements and in the distribution of funding, in particular because these aspects of the process are so closely tied in with their identity. Francophone school boards should be entitled to directly participate in the process of negotiating the education agreements and, in this way, also be the voice of the community associations and lobby groups. To reiterate the words of the Supreme Court of Canada: "The participation of minority language parents or their representatives in the assessment of educational needs and the setting up of structures and services which best respond to them is most important." (157) "Empowerment is essential to correct past injustices and to guarantee that the specific needs of the minority-language community are the first consideration in any given decision affecting language and cultural concerns." (158)

#### **Recommendation 5:**

That the federal government and its partners develop a new framework for the administration of the Official Languages in Education Program for the purposes of:

- a) providing equitable and stable funding for education to Francophone communities in a minority setting;
- b) reviewing the process of negotiation of the protocol and the involvement of the Council of Ministers of Education, Canada;
- c) ensuring the direct participation of French-language school boards in the negotiation of education agreements;

<sup>(156)</sup> *Ibid*.

<sup>(157)</sup> Reference re Public Schools Act (Manitoba), s. 79(3), (4) and (7), [1993] 1 S.C.R. 839, p. 862.

<sup>(158)</sup> Arsenault-Cameron v. Government of Prince Edward Island, [2000] 1 S.C.R. 3, 2000 SCC 1, para. 45.

- d) separating minority-language and second-language programs in the negotiation of education protocols and agreements; and
- e) respecting the deadlines for the renewal of the protocol and bilateral education agreements.

# 4. Accountability and Reporting

Like other witnesses who appeared before the Committee, the FCFA wrote: "Like the federal government, the Francophone and Acadian communities want to know what the investments in education, provincially and territorially, have achieved. However, federal-provincial agreements traditionally contain few accountability mechanisms. The use of federal funding to implement measures to help French-language minorities thus depends on the political will of individual provincial and territorial governments, an unsatisfactory state of affairs." (159) Similarly, Yolande Dupuis, President of the DSFM, said: "We recommend that the Government of Canada acquire the means to achieve its statutory and constitutional obligations in education, by linking cash transfers to the provinces to full performance of the obligations set out in section 23 of the *Canadian Charter of Rights and Freedoms*." (160)

In the same vein, Professor Pierre Foucher made the following suggestion: "What if a public, accessible accountability mechanism were put in place to compel the provinces to account for their actions? Perhaps some thought could also be given to providing direct federal funding to minority-language school boards, where the onus would be on the school boards themselves, not on provincial governments, to be accountable for any actions taken." (161) Professor Foucher went on to say that the "federal government must also ensure that federal-provincial education agreements do not serve as a signal for provincial inaction. It seems that in certain provinces, governments refuse to fund various aspects of French-language instruction, maintaining all the while that they are waiting for the federal government to intervene."

With regard to accountability, the OLEP evaluation mentioned above suggested that the Department of Canadian Heritage improve its reporting practices. The evaluation report showed that there are significant variations among provinces and territories as regards the

<sup>(159)</sup> Fédération des communautés francophones et acadiennes du Canada, *Brief to the Standing Senate Committee on Official Languages*, Ottawa, 7 March 2005, p. 2.

<sup>(160)</sup> Yolande Dupuis, President, Division scolaire franco-manitobaine, *Standing Senate Committee on Official Languages, Evidence*, 37<sup>th</sup> Parliament, 2<sup>nd</sup> Session, Winnipeg, 21 October 2003.

<sup>(161)</sup> Pierre Foucher, Professor, Faculty of Law, University of Moncton, *Status Report and Future Considerations: Section 23 of the Canadian Charter of Rights and Freedoms*, Briefing Paper for the Senate Committee on Official Languages, Ottawa, 14 February 2005, p. 8.

<sup>(162)</sup> *Ibid*.

content and production deadlines of the action plans. Their understanding of what is required in preparing such plans varies. Often the indicators and criteria in the plans are too broad. The Committee believes that the provincial and territorial governments will have to improve their expertise and devote the necessary resources, in order to measure performance effectively. The evaluation report showed that the federal government had not articulated results or indicators that would enable it to measure the OLEP's performance at the national level. It is thus not possible for the provinces and territories to link their activities and the Program's expected results nationally. A number of witnesses stated that they want to know whether the federal funds given to the provinces for education in the Francophone minority setting have in fact been spent as agreed and have not been allocated to other aspects of education.

The federal government is investing a great deal of money in education programs. It should therefore adopt ways of accounting for the results achieved. The Committee is of the view that greater collaboration between the two orders of government is required in order to clarify respective roles and responsibilities with regard to accountability. In her 2003-2004 Annual Report, the Commissioner of Official Languages also emphasized the importance of progress reports, since measuring results through performance indicators allows the government to continue on course or adjust its goals according to well-defined objectives. The Committee reiterates the Commissioner's suggestion, as well as the points raised in the OLEP evaluation and in the evidence provided in the context of this study on French-language education in the minority setting. With regard to education agreements, the point is simply that there must be mechanisms that allow a clearer understanding of the expectations, the results and the connections between them.

#### **Recommendation 6:**

That the federal government, through the Official Languages in Education Program, implement:

- a) effective accountability and reporting mechanisms to ensure that the allocation of federal funds corresponds to the objectives of the federal government and the expectations of Francophone communities in a minority setting; and
- b) better evaluation measures to determine whether the expected results have been achieved.

<sup>(163)</sup> Office of the Commissioner of Official Languages, *Annual Report 2003-2004*, Ottawa, October 2004, p. 48.

#### CHAPTER V – POST-SECONDARY EDUCATION

François Allard, President of the RCCFC, recalled that educational institutions have a unique mission and are essential to the preservation and vitality of Francophone communities in a minority setting. French-language cégeps, colleges and universities in the minority setting, like primary and secondary educational facilities, have a twofold mandate, which consists of promoting French culture and Francophone pride and of assuming a leadership role that extends beyond the walls of the institution. (164)

This is why it is important for the federal government to support postsecondary education as it supports all other levels of education. As Yvon Fontaine, President of the AUFC, and François Allard noted, although the federal government clearly stated its support for postsecondary education in *Knowledge Matters*, (165) published in 2002, in which it announced the objective that "all qualified Canadians [should] have access to high-quality post-secondary education," not all the provinces and territories have French-language post-secondary educational institutions. Moreover, the AUFC Action Plan (2005-2010) states that "at the university level there is an absence of a clear and precise strategy in the government's Action Plan for Official Languages." (166)

# A. The Role of French-Language Post-secondary Institutions in a Minority Setting

Post-secondary institutions play a capital role in revitalizing Francophone-minority communities. The AUFC explained that "in the case of the University of Moncton in New Brunswick, 80% of our students come from New Brunswick and 80% of our graduates work in New Brunswick. These statistics demonstrate that when post-secondary students can be trained in the French language in our university institutions there is a good chance that they will contribute to the fabric of that society [translation]." The impact of post-secondary

<sup>(164)</sup> Réseau des cégeps et des collèges francophones du Canada, *Présentation du RCCFC devant le Comité sénatorial permanent des langues officielles*, Ottawa, 7 March 2005, pp. 2-8.

<sup>(165)</sup> Government of Canada, Knowledge Matters: Skills and Learning for Canadians, Ottawa, 2002.

<sup>(166)</sup> Association des universités de la francophonie canadienne, *Plan d'action 2005-2010 du réseau de l'enseignement universitaire*, Submitted to the Standing Senate Committee on Official Languages, Ottawa, 21 March 2005, p. 9.

<sup>(167)</sup> Yvon Fontaine, President, Association des universités de la francophonie canadienne, *Standing Senate Committee on Official Languages, Evidence*, 38<sup>th</sup> Parliament, 1<sup>st</sup> Session, Ottawa, 21 March 2005.

Francophone education in a minority setting is as wide as in a majority setting, in that it targets the development of all sectors of society.

# **B.** Particular Issues Facing French-Language Post-secondary Institutions in a Minority Setting

Francophone communities in a minority setting confront particular challenges that must be taken into account through the implementation of objectives for the entire population, as well as other government objectives not clearly defined with respect to official languages. Although some objectives have been formulated in the area of post-secondary education, there are obstacles to overcome.

#### 1. The Need for a Critical Mass

The potential group of students that might attend a Francophone college or university is relatively limited and dispersed over a large geographical area. Because of the small number of French-language institutions (when they exist), Francophones already threatened by rapid assimilation are attracted by Anglophone institutions closer to home. Other phenomena, such as an aging population and a low birth rate, also have a major impact on the recruitment of students by university establishments in these same communities. Post-secondary institutions must also consider the development of recruitment strategies targeting students of French immersion.

For a college or university to ensure the quality of programs it offers, it needs to succeed in reaching a registration threshold, or critical mass, that makes the programs financially viable. This threshold can obviously not be measured in the same way as the one for English-language post-secondary institutions, which have a much larger potential student population. The AUFC proposed some measures to increase the number of student registrations. It is necessary to target recruitment not only within Canadian Francophone communities but also at the international level and within French immersion schools in Canada, whose students are also potential clients. (168)

It is also necessary to increase the number of Francophone and bilingual professionals serving Francophone communities in a minority setting who might be prepared to embark on a career in the federal public service. This would increase bilingualism in the federal public service, notably within the region, which is also an objective of the government's Action

<sup>(168)</sup> Association des universités de la francophonie canadienne, *Plan d'action 2005-2010 du réseau de l'enseignement universitaire*, Submitted to the Standing Senate Committee on Official Languages, Ottawa, 21 March 2005, p. 7.

Plan for Official Languages.<sup>(169)</sup> Further, it is necessary to increase the number of immigrants to minority Francophone communities, another objective of the Action Plan,<sup>(170)</sup> through the recruitment of international students likely to integrate in minority Francophone communities.

# 2. Quality Programs That Respond to the Needs of Francophone Communities in a Minority Setting

The fact remains that professional training in Francophone communities in a minority setting is a challenge. This challenge is not exclusively of an educational nature but is also closely linked to the workplace, which is now more than ever massively Anglophone. (171) More specifically, cégeps and colleges must offer quality training that corresponds to the needs of their clientele and the labour market. The Francophone college is a relatively young institution in the Francophone minority setting and has to compete with universities, who have had a much longer period to establish networks in the world of business and industry, and contacts with employers generally. This difficulty is heightened by the fact that the great majority of employers are Anglophone and many of them have to be convinced of the added value of an education in French.

# 3. A Lack of Post-Secondary Institutions and Adequate Programs

A lack of access to Francophone post-secondary institutions and a poor variety of programs contribute to further losses in the number of students attending Francophone institutions in a minority setting. Many Francophone communities are not currently served by any institution offering education in French. Furthermore, participation by young Francophones in university education is significantly lower than that of young Anglophones. One of the reasons for this is that, aside from New Brunswick and Ontario, programs are limited to general bachelor's degrees in sciences and the arts and to master's programs. (172)

In Canada, as noted by François Allard, President of the RCCFC, there is no cross-Canadian network of French-language colleges, as Francophones do not have equivalent access to post-secondary education in their language, compared to the access enjoyed by the

<sup>(169)</sup> Government of Canada, *The Next Act: New Momentum for Canada's Linguistic Duality, The Action Plan for Official Languages*, Ottawa, 2003, pp. 53-55.

<sup>(170)</sup> *Ibid.*, p. 45.

<sup>(171)</sup> Centre for Interdisciplinary Research on Citizenship and Minorities, University of Ottawa, *Presentation to the Standing Senate Committee on Official Languages*, Ottawa, 7 March 2005, p. 6.

<sup>(172)</sup> *Ibid.*, pp. 6-7.

Anglophone majority. In 2005, not all provinces offer equal access to college or university training in French at accredited institutions. In provinces where there are no French-language colleges, the organizations offering training in French are not accredited by the respective province. In short, adequate post-secondary programs are not always available to Francophone Canadians. Further, the absence or restricted number of programs offered at the post-secondary level has an impact on the rate of pursuit of studies in French following graduation from high school.

#### 4. Insufficient Financial Support

Insufficient financial support makes it difficult for post-secondary institutions to guarantee that all courses will be offered or that a new program will begin. This causes students to choose Anglophone colleges and explains the growing migration of Francophones toward Anglophone institutions. Further, as much of the Francophone population is dispersed geographically throughout a region, the national academic network will have to rely on new computer and communication technologies in order to offer programs in more remote areas, and transfer information between institutions and students.<sup>(173)</sup>

#### 5. An Underdeveloped Research Capacity in French

The weakness of French-language university institutions in the field of research is widely responsible for the lack of Francophone involvement in the recent efforts of government to promote research and development in Canada. University research in the provinces and territories where Francophones are in the minority is conducted almost exclusively in English. An institution such as the University of Moncton is still an undergraduate university, and the training programs for scientific researchers at the University of Ottawa are not bilingual (that is to say that they are not offered in French).

This is why the research community, which is mostly funded by the federal government, has failed to develop genuinely Francophone expertise outside the universities of Quebec. In the humanities, the situation is not as dramatic but it was not until 2004 that the Humanities Research Council proposed a modest program linked to the official languages, long after most of the sectoral groups in Canadian society had obtained it. Neither the Canada Research Chairs program nor the program of the Canada Foundation for Innovation, nor even the Millennium Scholarships Foundation, has defined French-language communities in minority settings as a target population.

<sup>(173)</sup> Association des universités de la francophonie canadienne, *Plan d'action 2005-2010 du réseau de l'enseignement universitaire*, Submitted to the Standing Senate Committee on Official Languages, Ottawa, 21 March 2005, p. 7.

# C. A Pan-Canadian Network of French-Language Post-Secondary Institutions in the Minority Setting

The time has come to support the establishment of a well-coordinated, pan-Canadian system of post-secondary education in the French language. Such a system, providing access to a quality college or university education, is absolutely necessary to the economic, cultural and social development of Francophone communities in a minority setting in Canada. Like early childhood education services, post-secondary education is not expressly mentioned in section 23. Nonetheless, there is no doubt that it is an integral part of the education continuum that must make it possible for French-speaking Canada to develop and prosper. There is a need to collectively reflect, by engaging all aspects of French-speaking Canada, on the current state of post-secondary education and academic research in the different regions of the country, and their effect on the development of communities. (174)

#### **Recommendation 7:**

That the federal government through its foundations and agencies:

- a) strengthen the network of French-language colleges and network of French-language universities in Canada by providing them with sufficient resources to meet their objectives; and
- b) contribute more to the funding of research programs and to the development of a research capacity at French-language universities in a minority setting.

<sup>(174)</sup> Centre for Interdisciplinary Research on Citizenship and Minorities, University of Ottawa, *Presentation to the Standing Senate Committee on Official Languages*, Ottawa, 7 March 2005, p. 7.

#### CHAPTER VI - TWO THEMES: CONTINUITY AND ACTION

This report has featured two recurrent themes: the importance of continuity in French-language minority education, and the urgent need for action to foster the social and cultural development of the Francophone minority in Canada. Instead of forcing minorities to go before the courts to assert their language rights, an approach is needed that would uphold the objectives of section 23 of the *Charter* and would bring early childhood, primary, secondary and post-secondary education together. Such a strategy requires immediate action from the federal government, the strengthening of existing plans and obligations, and a clearer and more comprehensive national policy on French-language minority education.

#### A. Continuity: From Early Childhood to the Post-Secondary Level

In a decision rendered on 31 March 2005, the Supreme Court of Canada wrote:

The purpose of the s. 23(2) criteria is to guarantee continuity of minority language education rights and mobility to children being educated in one of the official languages. If children are in a recognized education program regularly and legally, they will in most instances be able to continue their education in the same language. This is consistent with the wording of s. 23(2) and the purposes of protecting and preserving the minority-language community, as well as with the reality that children properly enrolled in minority-language schools are entitled to a continuous learning experience and should not be uprooted and sent to majority-language schools. (175)

Although this quote was in the context of English-language education and a move from one province to another, the point about continuity is clear: minority-language children have the right to continuous education and not to be placed in majority-language institutions. The Committee does not see any reason why this objective of a "continuous learning experience" should not apply from birth until post-secondary education is completed. Just as primary and secondary education are explicitly recognized in section 23 of the *Charter*, the Committee considers that early childhood and the post-secondary experience should be part of an integrated approach that is consistent with the "purposes of protecting and preserving the minority-language community."

The Committee endorses the CIRCM's summary of the importance of a continuum in minority language education: "To ensure that the Francophone minority can grow,

<sup>(175)</sup> Solski (Tutor of) v. Quebec (Attorney General), 2005 SCC 14, para. 47.

special measures that are not needed by the Anglophone majority are required: an early childhood education service from the youngest age, primary and secondary schools that do not have to boast of their merits in order to retain students, and post-secondary institutions that fulfil their mandate. By demanding such services that meet their specific needs, the Francophone and Acadian communities in Canada will help to gain political acceptance of their uniqueness in society as one of the essential components of Canadian society."(176) In other words, the entire educational experience of a young Francophone, from early childhood to adulthood, contributes to his or her development – and thus to the development of the Francophone community as a whole.

Despite the constitutional protection of rights relating to French-language minority education, there are still barriers to overcome, as Rodrigue Landry noted, such as the lack of French-language post-secondary institutions and the limited number of programs, which contribute to low enrolment. At the other end of the spectrum, the CIRLM has indicated that Francophone communities lose a significant portion of their eligible students even before they start school, not only because of lack of access to established educational facilities but also – especially in recent years – because of low enrolment of children of parents with education rights. Another important factor contributing to the loss of young Francophones is the exodus from Francophone areas, which may be the beginning of a vicious circle. People leave an area in search of employment or education opportunities; their loss weakens the community's economy, which in turn becomes a reason for not returning. Studies that are currently in progress may provide a better understanding of these realities and offer alternatives for enhancing the development of human capital in the Francophone areas that people are gradually abandoning.<sup>(177)</sup>

<sup>(176)</sup> Centre for Interdisciplinary Research on Citizenship and Minority Studies, University of Ottawa, *Presentation to the Standing Senate Committee on Official Languages*, Ottawa, 7 March 2005, p. 7.

<sup>(177)</sup> Rodrigue Landry, Director General, Canadian Institute for Research on Linguistic Minorities, *Education: The Key to Revitalizing the Francophone and Acadian Communities*, Brief submitted to the Standing Senate Committee on Official Languages, Ottawa, 14 February 2005, pp. 21-22.

#### B. Government Action Regarding French-Language Education in a Minority Setting

In a case in which Francophone minorities had to fight to have their language rights respected by the government, the Supreme Court of Canada stated: "Neither is the problem rooted in any particular government action; rather, the problem was <u>inaction</u> on the part of the provincial government, particularly its failure to mobilize resources to provide school facilities in a timely fashion, as required by s. 23 of the *Charter*" [emphasis in original]. The Court explained why government action is so essential:

Another distinctive feature of the right in s. 23 is that the "numbers warrant" requirement leaves minority language education rights particularly vulnerable to government delay or inaction. For every school year that governments do not meet their obligations under s. 23, there is an increased likelihood of assimilation which carries the risk that numbers might cease to "warrant." Thus, particular entitlements afforded under section 23 can be suspended, for so long as the numbers cease to warrant, by the very cultural erosion against which s. 23 was designed to guard. In practical, though not legal, terms, such suspensions may well be permanent. If delay is tolerated, governments could potentially avoid the duties imposed upon them by s. 23 through their own failure to implement the rights vigilantly. The affirmative promise contained in s. 23 of the Charter and the critical need for timely compliance will sometimes require courts to order affirmative remedies to guarantee that language rights are meaningfully, and therefore necessarily promptly, protected.... (179)

In a strategy of the FNCSF regarding French education, five affirmative duties of public authorities with respect to French-language instruction are summarized: the duty to correct historical injustices, the duty to offer and promote French-language instruction, the duty to ensure the quality of French-language instruction, the duty to reorganize school structures, and the duty to meet the needs of Francophone communities. (180) The Committee respectfully reminds the federal, provincial and territorial governments of these duties, in keeping with their respective areas of jurisdiction.

Even if the power to enact legislation with respect to education rests with the provinces, the federal government has certain obligations regarding education by virtue of Part VII of the *Official Languages Act*. Moreover, Professor Pierre Foucher argued that while

<sup>(178)</sup> Doucet-Boudreau v. Nova Scotia (Minister of Education), [2003] 3 S.C.R. 3, 2003 SCC 62, para. 43 (majority of the Court).

<sup>(179)</sup> *Ibid.*, para. 29 (majority of the Court).

<sup>(180)</sup> Fédération nationale des conseils scolaires francophones, *Strategy for completing the French language education system in Canada*, Summary of the report of the Steering Committee on the inventory of needs of French-language school boards in Canada, Ottawa, October 2004, p. 6.

section 23 does not modify the constitutional power-sharing structure, it "can in fact be interpreted as including an obligation on the part of the federal government to provide public funds for minority language instruction." (181) Professor Foucher drew the following conclusion: "From a legal standpoint, even though education is a provincial responsibility, federal involvement is not only acceptable from a constitutional perspective, in so far as it is a function of the federal spending power, but may also be a necessary measure by virtue of the Constitution itself." (182)

#### 1. Governments Rather Than the Courts

When she appeared before the Committee, Madeleine Chevalier, President of the FNCSF, stated, "we consider that the education rights and obligations of official language minorities have now been clearly established by case law. We advocate diligently implementing them rather than continuing to fight before the courts." (183) Professor Foucher reiterated these sentiments, noting that "[r]ights holders are faced with either passive or active resistance in several provinces and the time is fast approaching when even the involvement of the courts will no longer prove adequate." (184) Professor Foucher also stated that "recourse to the courts is not the ideal approach. It ties up considerable resources, time and energy that could better be devoted to furthering minority language instruction either through programs, training of teachers, French-language textbooks and cultural and pedagogical activities." (185) The CIRCM added that "by bringing the courts into play, we also see a hardening of positions where the other side will move only if the court forces it to do so." (186)

The Committee is therefore in favour of a more active role on the part of governments as regards minority-language education, and greater respect for section 23 of the *Charter*. At the same time, mechanisms are needed to assert claims more quickly and effectively when the minority encounters obstacles to the full realization of its constitutional rights. Without making a specific recommendation in this regard, the Committee wishes to repeat some of

<sup>(181)</sup> Pierre Foucher, Professor, Faculty of Law, University of Moncton, *Status Report and Future Considerations: Section 23 of the Canadian Charter of Rights and Freedoms*, Briefing Paper for the Senate Committee on Official Languages, Ottawa, 14 February 2005, p. 7.

<sup>(182)</sup> *Ibid.*, p. 7.

<sup>(183)</sup> Madeleine Chevalier, President, Fédération nationale des conseils scolaires francophones, *Standing Senate Committee on Official Languages, Evidence*, 38<sup>th</sup> Parliament, 1<sup>st</sup> Session, Ottawa, 14 February 2005.

<sup>(184)</sup> Pierre Foucher, Professor, Faculty of Law, University of Moncton, *Status Report and Future Considerations: Section 23 of the Canadian Charter of Rights and Freedoms*, Briefing Paper for the Standing Senate Committee on Official Languages, Ottawa, 14 February 2005, p. 7.

<sup>(185)</sup> *Ibid.*, p. 6.

<sup>(186)</sup> Centre for Interdisciplinary Research on Citizenship and Minorities, University of Ottawa, *Presentation to the Standing Senate Committee on Official Languages*, Ottawa, 7 March 2005, p. 7.

Professor Foucher's suggestions: "Should some thought perhaps be given to devising a mechanism that a community experiencing problems in implementing its rights could turn to on short notice to apprise a particular agency of the situation? Should consideration be given to adopting a more expeditious legal recourse that the ones currently available? What about beefing up the Court Challenges Program to that end?" During his appearance, he also mentioned the possibility of appointing someone who could take action when the rights of the Francophone minority are not respected, such as the Commissioner of Official Languages: "Right now, the Commissioner of Official Languages of Canada investigates or intervenes regarding section 23. She intervenes, but technically, that is not her primary mandate. One cannot file complaints with the Office of the Commissioner for the violation of educational rights because she cannot investigate. Her investigations are limited to federal law. Perhaps broaden her jurisdiction or come up with an administrative organization that could intervene rapidly and that could file complaints; there would be an investigation and recommendations would be made rather than having to go through the courts." (188)

#### 2. Stronger Federal Government Action

Before discussing the strengthening of federal government obligations regarding French-language education in a minority setting, the Committee would like to emphasize the fact that the rights protected by section 23 of the *Charter* are important for many individuals and that the government's inaction has an impact on the future of their communities. As Pierre Foucher stated:

Inaction causes irreparable harm. The impact is felt by young persons in that they could be getting a better, more relevant, complete and rewarding education than they currently receive. Personnel is adversely affected in that they may lose the energy and enthusiasm that teaching in a minority setting requires (teaching is in and of itself an important, difficult and delicate task and the challenge is considerably greater in a minority environment). School board trustees are adversely affected as well because they are often left to question the true extent of their authority and often find themselves caught in the middle between parents rightfully demanding services and the government telling them to handle the situation without giving them the proper financial resources to do the job. Inaction negatively impacts the community which experiences assimilation and loses members more and more quickly in some locations. Finally, inaction adversely affects our legal system because all those

<sup>(187)</sup> Pierre Foucher, Professor, Faculty of Law, University of Moncton, *Status Report and Future Considerations: Section 23 of the Canadian Charter of Rights and Freedoms*, Briefing Paper for the Standing Senate Committee on Official Languages, Ottawa, 14 February 2005, p. 8.

<sup>(188)</sup> Pierre Foucher, Professor, Faculty of Law, University of Moncton, *Standing Senate Committee on Official Languages, Evidence*, 38<sup>th</sup> Parliament, 1<sup>st</sup> Session, Ottawa, 14 February 2005.

who believed in the promises of section 23 have grown disillusioned and have lost faith in the capacity of the *Charter* to provide adequate protection. (189)

It is in the context of these social effects, linguistic losses and erosion of French cultural life that the Committee urges the federal government to take whatever action it possibly can, and as soon as possible.

In light of what has been discussed above, it goes without saying that all the witnesses appearing before the Committee have sought to strengthen government obligations for minority-language education. Madeleine Chevalier, President of the FNCSF, stated for instance: "We have noted that school boards, provincial and territorial governments and the federal government are not fully meeting obligations to the Francophone minority as embodied in Part VII of the *Official Languages Act*, the *Charter* and the constitutional principle of the protection of minorities. A shift in direction is therefore urgently needed to correct this situation." The FCFA said that "the urgency of the needs for human resources, school infrastructures and early childhood development demand government intervention that goes beyond the OLEP." For his part, Professor Foucher pointed to "the need to develop a broad plan for implementing section 23 that is considerably more far-reaching than the measures proposed in the Action Plan for Official Languages." (192)

These various comments show that Canadian laws and policies relating to French-language minority education – whether Part VII of the *Official Languages Act*, the Official Languages in Education Program, the Action Plan for Official Languages or any other initiative in this regard – must be brought together under a more unified and consistent framework. In addition, the plans, powers and duties currently in effect must be strengthened. As the mission of French-language schools in a minority setting should be considered in the context of community development as a whole, the Minister of Canadian Heritage, who has the mandate under section 43 of the *Official Languages Act* to encourage and support the learning of English and French in Canada, cannot alone guarantee this objective. The additional mandate conferred under section 42 of the Act, which is to encourage a concerted approach by federal institutions

<sup>(189)</sup> Pierre Foucher, Professor, Faculty of Law, University of Moncton, *Status Report and Future Considerations: Section 23 of the Canadian Charter of Rights and Freedoms*, Briefing Paper for the Standing Senate Committee on Official Languages, Ottawa, 14 February 2005, p. 9.

<sup>(190)</sup> Madeleine Chevalier, President, Fédération nationale des conseils scolaires francophones, *Standing Senate Committee on Official Languages, Evidence*, 38<sup>th</sup> Parliament, 1<sup>st</sup> Session, Ottawa, 14 February 2005.

<sup>(191)</sup> Fédération des communautés francophones et acadiennes du Canada, *Brief submitted to the Standing Senate Committee on Official Languages*, Ottawa, 7 March 2005, p. 3.

<sup>(192)</sup> Pierre Foucher, Professor, Faculty of Law, University of Moncton, *Status Report and Future Considerations: Section 23 of the Canadian Charter of Rights and Freedoms*, Briefing Paper for the Standing Senate Committee on Official Languages, Ottawa, 14 February 2005, p. 10.

implementing these commitments, can nevertheless lead the Minister to work with federal partners. In the interest of adopting such a concerted federal approach, a Minister responsible for official languages was appointed to develop a government strategy on official languages.

The federal government accordingly launched its Action Plan for Official Languages in 2003. The Plan provided \$751.3 million in additional funding for community development, an exemplary public service, and education. Education received \$381.5 million of this additional investment, of which \$209 million was allocated to Francophone and Anglophone minority-language instruction. The Plan covers five years and requires commitments on the part of the federal departments and agencies that have received these funds. (193) As Roger Landry of the CIRLM noted, it is an ambitious plan with worthwhile objectives, but it has significant weaknesses. While the Plan mentions the importance of partnerships and concerted action, it actually encourages community organizations to work alone and target the funds for their respective mandates from the departments that receive a part of the subsidies under the Plan. (194)

Revitalization of the Francophone communities in a minority setting poses many challenges to society and individuals. A comprehensive and collaborative partnership is needed between the federal government, provincial governments and community organizations to identify and target priorities and ensure greater coordination and broader coverage for actions designed to enhance the vitality of Francophone and Acadian communities. In the Committee's opinion, another weakness of the Action Plan for Official Languages is that it does not foster a high level of synergy between government and community efforts.

Finally, it is important to implement policies and actions that have a real impact on people's linguistic experience, that is, on their linguistic and cultural socialization. An initiative that has no direct or indirect influence on the lives of minority groups' members is likely to have little effect on the vitality of communities. To foster community revitalization, a comprehensive and collaborative partnership could seek to give Francophone minorities greater control over institutions that contribute to increased Francophone socialization; this might provide them with greater "cultural autonomy." Priority areas include early childhood services, community centres, the media, cultural products and artistic works, health care, public services and businesses, and the linguistic landscape, that is, commercial and government signage. (195)

<sup>(193)</sup> Government of Canada, *The Next Act: New Momentum for Canada's Linguistic Duality, The Action Plan for Official Languages*, Ottawa, 2003, pp. 8, 9 and 75.

<sup>(194)</sup> Rodrigue Landry, Director General, Canadian Institute for Research on Linguistic Minorities, *Education: The Key to Revitalizing the Francophone and Acadian Communities*, Brief submitted to the Standing Senate Committee on Official Languages, Ottawa, 14 February 2005, p. 11.

<sup>(195)</sup> *Ibid.*, pp. 11-12.

#### 3. A National Policy

Given the complexity of education programs and the number of individuals involved in such programs, it appears at times that the federal government and the provinces and territories do not conduct their activities in a coordinated manner. The Committee believes that a clearer and stronger national policy is needed, considering the different challenges facing the provinces and territories. As the Minister of Canadian Heritage stated, "We must understand that each province has its needs, and provinces are very different. [For example,] New Brunswick, the only bilingual province, has a different challenge than Saskatchewan or Alberta." (196) In the Committee's opinion, these differences do not mean that the federal government should withdraw and let the provinces and territories do what they wish. On the contrary, the federal government, by virtue of its spending power and its responsibility for official languages, should influence policies and practices as much as possible, while respecting the provinces' and territories' jurisdiction, in order to ensure that Francophones have more or less the same experience right across Canada.

A national policy is needed that will view education as a continuum from early childhood to the post-secondary level. The FNCSF indicated that "we cannot ignore early services that prepare students, the problem of family illiteracy that conditions students, and the prospect of continuing French-language education at college or university." There are, however, two major obstacles with respect to early childhood services: the shortage of qualified educators, and the lack of technical training programs for educational childcare. The CTF noted that there are even instances where Anglophone staff had to be chosen because training was preferred over language competency, so that Anglophones were placed in childcare centres supposedly for Francophones. Thought must be given to training professionals in education faculties about the issues surrounding teaching in a minority setting (199) and training teachers so

<sup>(196)</sup> The Honourable Liza Frulla, Minister of Canadian Heritage, *Standing Senate Committee on Official Languages*, *Evidence*, 38<sup>th</sup> Parliament, 1<sup>st</sup> Session, Ottawa, 21 March 2005.

<sup>(197)</sup> Madeleine Chevalier, President, Fédération nationale des conseils scolaires francophones, *Standing Senate Committee on Official Languages, Evidence*, 38<sup>th</sup> Parliament, 1<sup>st</sup> Session, Ottawa, 14 February 2005.

<sup>(198)</sup> Liliane Vincent, Director, Services to Francophones, Canadian Teachers' Federation, *Standing Senate Committee on Official Languages, Evidence*, 38<sup>th</sup> Parliament, 1<sup>st</sup> Session, Ottawa, 14 February 2005.

<sup>(199)</sup> Denise Moulun-Pasek, President, Alliance des responsables, des enseignantes et des enseignants en français langue maternelle, *Standing Senate Committee on Official Languages, Evidence*, 38<sup>th</sup> Parliament, 1<sup>st</sup> Session, Ottawa, 7 March 2005.

they are able to transmit the cultural message that is to be conveyed to students.<sup>(200)</sup> This would complete the cycle, establishing the continuum from early childhood to post-secondary education. Post-secondary educational institutions would train Francophone professionals to pass on their knowledge and culture to children of the linguistic minority, who then would complete their education in French.

The importance of concerted action that recognizes the complementary roles played by multiple actors – the federal government, provincial and territorial governments, school boards, post-secondary institutions, community organizations and parents – is a key part of the vision that Francophone communities in a minority setting have of their own education system. The Committee believes that provincial and territorial governments and community organizations must be able to count on a long-term commitment by the federal government to ensure the viability of existing programs.

In a call to action addressed to the federal, provincial and territorial governments, the CTF described the need for synergy and a long-term commitment as follows: "The OLEP and related agreements and their specific terms are very important mechanisms for maintaining and consolidating the French-language education system in minority settings. The Action Plan for Official Languages provides welcome additional resources that can help build the French-language education continuum from early childhood services to the post-secondary level. The challenges require tangible commitments from all levels of government and synergy among all partners in education to provide learning and teaching conditions that truly correspond to the mission of Francophone minority schools." (201)

The federal government must also show leadership and more effectively pursue its French-language education initiatives in a minority setting, even though the provinces and territories have primary responsibility for education. Raymonde Gagné, President of the CUSB, stated: "We know that education comes under provincial jurisdiction. However, the federal government's position always focuses on development. The federal government wants to develop and then it withdraws and it is up to the province to keep the programs going [...] If the federal government invests in a recruitment plan, we must ensure that it is maintained." (202) With

<sup>(200)</sup> Marc Haentjens, Director General, Regroupement des éditeurs canadiens-français, Fédération culturelle canadienne-française, *Standing Senate Committee on Official Languages, Evidence*, 38<sup>th</sup> Parliament, 1<sup>st</sup> Session, Ottawa, 7 March 2005.

<sup>(201)</sup> Canadian Teachers' Federation, *Brief presented to the Standing Senate Committee on Official Languages*, Ottawa, [14 February 2005], p. 10.

<sup>(202)</sup> Raymonde Gagné, President, Collège universitaire de Saint-Boniface, Manitoba, *Standing Senate Committee on Official Languages, Evidence*, 37<sup>th</sup> Parliament, 2<sup>nd</sup> Session, Winnipeg, 21 October 2003.

regard to French-language education in a minority setting, François Allard, President of the RCCFC, noted that "the federal government has to show the provinces strong leadership in this area." (203) The Honourable Ron Lemieux, Manitoba's Minister of Education and Youth, stressed that "Manitoba considers it very important to secure long-term commitment from Canada for the sustainability of all programs that have been developed through support of bilateral agreements. I am sure you have heard from previous witnesses how important that sustainability is." (204)

With respect to the relationship between those responsible for official-language education in a minority setting, the CIRCM conducted a study involving Franco-Ontarian education managers. It showed that "they advocate more partnerships on the administrative and educational level." Similarly, the Honourable Gregory Selinger, Minister responsible for French Language Services, Manitoba, said that minority-language education is "a matter of finding an effective and practical partnership" involving school boards, post-secondary institutions and both orders of government. (206)

As for an appropriate approach in developing a national policy on minority-language education, the Committee refers to comments made by Madeleine Chevalier, President of the FNCSF: "In our opinion, a concerted strategy on the part of community stakeholders, school boards, and the provincial, territorial and federal governments will be the only way to meet this challenge. [...] Given the number of players involved in this strategy, we recommend that permanent coordination mechanisms be established which would include representatives of all school boards, governments and communities. [...] Finally, the action plan should include an accountability framework to ensure its transparency and to promote the attainment of its objectives." (207)

<sup>(203)</sup> François Allard, President, Réseau des cégeps et des collèges francophones du Canada, *Standing Senate Committee on Official Languages, Evidence*, 38<sup>th</sup> Parliament, 1<sup>st</sup> Session, Ottawa, 7 March 2005.

<sup>(204)</sup> The Honourable Ron Lemieux, Minister of Education and Youth, Manitoba, *Standing Senate Committee on Official Languages, Evidence*, 37<sup>th</sup> Parliament, 2<sup>nd</sup> Session, Winnipeg, 21 October 2003.

<sup>(205)</sup> Centre for Interdisciplinary Research on Citizenship and Minorities, University of Ottawa, *Presentation to the Standing Senate Committee on Official Languages*, Ottawa, 7 March 2005, p. 4.

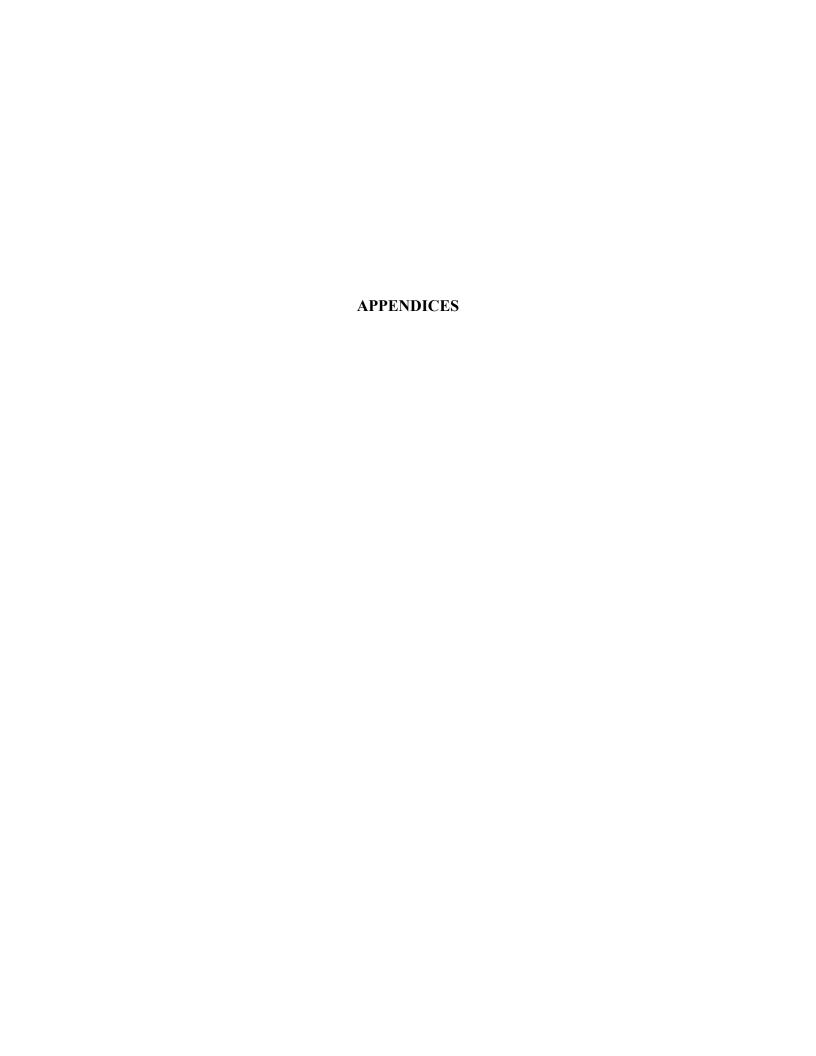
<sup>(206)</sup> The Honourable Gregory Selinger, Minister responsible for French Language Services, Manitoba, *Standing Senate Committee on Official Languages, Evidence*, 37<sup>th</sup> Parliament, 2<sup>nd</sup> Session, Winnipeg, 21 October 2003.

<sup>(207)</sup> Madeleine Chevalier, President, Fédération nationale des conseils scolaires francophones, *Standing Senate Committee on Official Languages, Evidence*, 38<sup>th</sup> Parliament, 1<sup>st</sup> Session, Ottawa, 14 February 2005.

#### **Recommendation 8:**

That Canada develop a national policy on early childhood and primary, secondary and post-secondary education, which:

- a) includes long-term federal commitments, partnerships with all stakeholders, and an accountability framework; and
- b) takes into consideration the particular needs of Francophone communities in a minority setting and rights-holders under s. 23 of the *Charter*.



# APPENDIX A LIST OF RECOMMENDATIONS

#### **RECOMMENDATION 1:**

That the federal government implement:

- a) a national campaign to increase awareness of, and respect for, language rights on the part of all Canadians; and
- b) an information campaign directed to Francophone communities in a minority setting and rights-holders under s. 23 of the *Charter*, regarding their rights to French-language education and the relevant case law.

#### **RECOMMENDATION 2:**

That federal policies and programs for early childhood take into consideration the needs of parents, in order to promote their children's full development and French-language learning beginning in early childhood at home.

#### **RECOMMENDATION 3:**

That the federal government:

- a) include a language clause in all of its protocols and agreements to ensure that Francophone communities in a minority setting benefit fully from early childhood initiatives; and
- b) expand the protocols and agreements on minority-language education to include preschool services as part of the continuum of French minority-language education.

#### **RECOMMENDATION 4:**

That all levels of government coordinate their policies to guarantee that Francophone communities in a minority setting have sufficient human, material, physical and financial resources, in order to recruit and retain students and achieve a quality of education that is equivalent to that of the linguistic majority.

#### **RECOMMENDATION 5:**

That the federal government and its partners develop a new framework for the administration of the Official Languages in Education Program for the purposes of:

- a) providing equitable and stable funding for education to Francophone communities in a minority setting;
- b) reviewing the process of negotiation of the protocol and the involvement of the Council of Ministers of Education, Canada;
- c) ensuring the direct participation of French-language school boards in the negotiation of education agreements;
- d) separating minority-language and second-language programs in the negotiation of education protocols and agreements; and
- e) respecting the deadlines for the renewal of the protocol and bilateral education agreements.

#### **RECOMMENDATION 6:**

That the federal government, through the Official Languages in Education Program, implement:

- a) effective accountability and reporting mechanisms to ensure that the allocation of federal funds corresponds to the objectives of the federal government and the expectations of Francophone communities in a minority setting; and
- b) better evaluation measures to determine whether the expected results have been achieved.

#### **RECOMMENDATION 7:**

That the federal government through its foundations and agencies:

- a) strengthen the network of French-language colleges and network of French-language universities in Canada by providing them with sufficient resources to meet their objectives; and
- b) contribute more to the funding of research programs and to the development of a research capacity at French-language universities in a minority setting.

#### **RECOMMENDATION 8:**

That Canada develop a national policy on early childhood and primary, secondary and post-secondary education, which:

- a) includes long-term federal commitments, partnerships with all stakeholders, and an accountability framework; and
- b) takes into consideration the particular needs of Francophone communities in a minority setting and rights-holders under s. 23 of the *Charter*.

## APPENDIX B GLOSSARY

#### **GLOSSARY**

**Allophone:** in Canada, a person whose first language is neither English nor French.

**Anglicization:** a process by which English is increasingly used rather than the first language, French.

**Assimilation:** an intergenerational phenomenon involving the loss of use of the first language and cultural identity of an individual or group, who gradually adopts the language and customs of another group.

**Rights-holders:** beneficiaries under section 23 of the *Canadian Charter of Rights and Freedoms*; parents who have the constitutional right to have their child educated in the French minority language.

**Exogamy/exogamous:** a reference to interlinguistic (mixed) marriages or relationships.

**Francotrope immigrants:** immigrants whose first language is not French but who, due to their education or other cultural affinities, are inclined to use French as their first spoken official language.

**Francophone minority or linguistic minority:** Francophone communities living in a minority setting in provinces and territories with an Anglophone majority.

**Francization/refrancization:** the learning of French by adults and children who have lost the use of the language or who never learned it.

**Revitalization:** a type of intervention that reverses assimilation related to the loss of the French language, in order to enhance the vitality and development of Francophone communities in a minority setting.

**Equitable/equivalent results:** educational results that are the consequence of substantial equality, which requires that Francophone communities in a minority setting be treated differently, if necessary, according to their particular circumstances and needs, in order to provide them with a standard of education equivalent to that of the official-language majority.

**Language transfer:** a phenomenon by which an individual adopts another language as his or her first language.

# APPENDIX C LIST OF ABBREVIATIONS

#### LIST OF ABBREVIATIONS

ACREF Alliance des responsables, des enseignantes et des enseignants en français langue

maternelle

APF Association des parents francophones

AUFC Association des universités de la francophonie canadienne

CIRCM Centre for Interdisciplinary Research on Citizenship and Minorities, University of

Ottawa

CIRLM Canadian Institute for Research on Linguistic Minorities, University of Moncton

CNPF Commission nationale des parents francophones

CUSB Collège universitaire de Saint-Boniface

CTF Canadian Teachers' Federation

DSFM Division scolaire franco-manitobaine

DSFS Division scolaire francophone, Saskatchewan

FCCF Fédération culturelle canadienne-française

FCFA Fédération des communautés francophones et acadiennes du Canada

FCSFA Fédération des conseils scolaires francophones de l'Alberta

FNCSF Fédération nationale des conseils scolaires francophones

FPFCB Fédération des parents francophones de la Colombie-Britannique

OLEP Official Languages in Education Program

RCCFC Réseau des cégeps et des collèges francophones du Canada

SFM Société franco-manitobaine

# APPENDIX D LIST OF WITNESSES AND BRIEFS HEARINGS FROM 21 OCTOBER TO 3 NOVEMBER 2003

2<sup>nd</sup> Session, 37<sup>th</sup> Parliament (30 September 2002 – 12 November 2003)

#### LIST OF WITNESSES AND BRIEFS

#### 21 October – 3 November 2003

Province	Organization	Evidence (date)	Brief
	Société franco-manitobaine Daniel Boucher, President and Executive Director	21-10-03	
	French Language Services Secretariat  The Honourable Gregory Selinger, Minister responsible Guy Jourdain, Special Advisor	21-10-03	
	Healthy Child Manitoba  Mariette Chartier  Leanne Boyd, Manager, Policy Development,  Research and Evaluation  Jan Sanderson, Director	21-10-03	
	Fédération provinciale des comités de parents du Manitoba Hélène d'Auteuil, Director General Diane Dornez-Laxdal, Chair	21-10-03	X
Manitoba	Division scolaire franco-manitobaine Yolande Dupuis, President Louis Druwé, Assistant Director General Gérard Auger, Director General	21-10-03	X
	Department of Education and Youth  The Honourable Ron Lemieux, Minister Guy Roy, Assistant Deputy Minister Jacqueline Gosselin, Director, Direction des services de soutien en éducation	21-10-03	
	Department of Advanced Education and Training The Honourable Diane McGifford, Minister	21-10-03	
	Department of Energy, Science and Technology  The Honourable Tim Sale, Minister and Chair of the Healthy Child Committee of Cabinet	21-10-03	
	Collège universitaire Saint-Boniface Raymonde Gagné, President Raymond Théberge, Director, Centre d'études franco-canadiennes de l'Ouest	21-10-03	X
	Conseil jeunesse provincial Aimé Boisjoli, President of the Board of Directors Rolande Kirouac, Director General	22-10-03	
	Canadian Parents for French (Saskatchewan) Karen Taylor-Brown, Director General	22-10-03	X
Saskatchewan	Service fransaskois de formation aux adultes Michelle Arsenault, Assistant Director of Adult Education Services	22-10-03	X
	Division scolaire francophone Denis Ferré, Director of Education	22-10-03	
	Association des parents francophones (APF)  Bernard Roy, Superintendent of Education and former president of the APF	22-10-03	

Province	Organization	Evidence (date)	Brief
	Pierre Eddie, teacher, École Maurice-Lavallée	23-10-03	
	Nicole Bujold, Principal, École Maurice-Lavallée	23-10-03	
	Association canadienne-française de l'Alberta		
	Raymond Lamoureux, Director General	23-10-03	X
	Ernest Chauvet, President		
	Fédération des conseils scolaires francophones de l'Alberta		
	Pierre Desrochers, President	23-10-03	X
	Gérard Bissonnette		
	Fédération des parents francophones de l'Alberta	23-10-03	
4.77	Andrée Verghoog, President		
Alberta	Institut Guy-Lacombe de la Famille	23-10-03	
	Patricia Rijavec, member of the central region		
	Edmonton Public School Board		
	Wally Lazaruc, Principal Consultant	22 10 02	37
	Sylvianne Perry, French Immersion Consultant	23-10-03	X
	Betty Tams Gloria Chambers		
	Faculté Saint-Jean		
	Frank McMahon, Professor		
	France Levasseur-Ouimet, Professor	23-10-03	X
	Marc Arnal, Dean		
	Fédération des parents francophones de la Colombie-		
	Britannique	24-10-03	X
	Marc Gignac, Director General	24-10-03	Λ
	Syndicat des enseignantes et enseignants du programme		
British	francophone de la Colombie-Britannique	24-10-03	X
Columbia	Sophie Lemieux, Vice-President	211003	
Columbia	Fédération des francophones de la Colombie-Britannique		
	Yseult Friolet, Director General	24-10-03	X
	Canadian Parents for French		**
	(British Columbia and the Yukon)	none	X
	Department of Canadian Heritage		
National	Hilaire Lemoine, Director General,	03-11-03	
	Official Languages Support Programs		

# APPENDIX E LIST OF WITNESSES AND BRIEFS HEARINGS ON 14 FEBRUARY, 7 AND 21 MARCH 2005

1<sup>st</sup> Session, 38<sup>th</sup> Parliament (4 October 2004 – Present)

#### LIST OF WITNESSES AND BRIEFS

### 14 February, 7 and 21 March 2005

Organizations	Evidence (date)	Brief
Pierre Foucher, Professor	14-02-05	X
Faculty of Law, University of Moncton	11 02 03	
Canadian Teachers' Federation		
Terry Price, President Liliane Vincent, Director, Services to Francophones		
Gilberte Michaud, Chair of the Advisory Board		
on French, first language	14-02-05	X
Paul Taillefer, Member, Advisory Board		
on French, first language		
Anne Gilbert, Director of Research, Francophonie		
and Minorities, CIRCM, University of Ottawa		
Canadian Institute for Research on Linguistic Minorities	14-02-05	X
Rodrigue Landry, Director General		
Commission nationale des parents francophones Ghislaine Pilon, President	14-02-05	X
Murielle Gagné-Ouellette, Director General	14-02-03	Λ
Fédération nationale des conseils scolaires francophones		
Madeleine Chevalier, President	14-02-05	X
Paul Charbonneau, Director General		
Fédération culturelle canadienne-française		
Paulette Gagnon, President		
Pierre Bourbeau, Director General		
Marc Haentjens, Director General of the	07-03-05	X
Regroupement des éditeurs canadiens-français		
Benoît Henry, Director of the Alliance nationale de l'industrie de la musique		
Réseau des cégeps et des collèges francophones du Canada		
François Allard, President		
Linda Savard, Director General	07-03-05	X
Yvon Saint-Jules, Program Manager		
Alliance des responsables, des enseignantes et		
des enseignants en français langue maternelle	07-03-05	
Denise Moulun-Pasek, President	07 05 05	
Lise Charland, Director General		
Centre for Interdisciplinary Research on		
Citizenship and Minorities, Universiy of Ottawa Joseph-Yvon Thériault, Director	07-03-05	X
Anne Gilbert, Director of Research	07-03-03	Λ
Sophie LeTouzé, Researcher		
Department of Canadian Heritage		
The Honourable Liza Frulla, Minister		
Eileen Sarkar, Assistant Deputy Minister,	21-03-05	
Citizenship and Heritage	21-03-03	
Hubert Lussier, Director General,		
Official Languages Support Programs		

Organizations	Evidence (date)	Brief
Association des universités de la francophonie canadienne Yvon Fontaine, President	21-03-05	
Office of the Commissioner of Official Languages  Dyane Adam, Commissioner of Official Languages JoAnn Myer, Director General,  Policy and Communications Branch Johanne Tremblay, Director General, Legal Affairs Branch Gérard Finn, Advisor	21-03-05	
Department of Social Development  The Honourable Ken Dryden, Minister Peter Hicks, Assistant Deputy Minister, Strategic Direction Christian Dea, Acting Director General, Knowledge and Research Robert Coulter, Director, Horizontal Initiatives and International Relations John Connolly, Acting Director, Operations, Community Development and Partnerships Directorate	21-03-05	
Privy Council Office The Honourable Mauril Bélanger, Minister responsible for Official Languages Keith H. Christie, Deputy Secretary Anne Scotton, Director General, Official Languages	21-03-05	



### L'ÉDUCATION EN MILIEU MINORITAIRE FRANCOPHONE : UN CONTINUUM DE LA PETITE ENFANCE AU POSTSECONDAIRE

Rapport intérimaire du Comité sénatorial permanent des langues officielles

L'honorable Eymard G. Corbin Président

L'honorable John M. Buchanan, C.P., c.r. Vice-président

Juin 2005

This document is available in English.



Disponible sur l'Internet Parlementaire : <u>www.parl.gc.ca</u>
(Travaux des comités – Sénat – 38<sup>e</sup> législature, 1<sup>re</sup> session)

Le présent rapport et les comptes rendus des témoignages entendus et des délibérations du comité peuvent être consultés en ligne en visitant <a href="www.senate-senat.ca/OL-LO.asp">www.senate-senat.ca/OL-LO.asp</a>. Des copies de ces documents sont aussi disponibles en communiquant avec la Direction des comités du Sénat au (613) 990-0088 ou par courriel à <a href="clocol@sen.parl.gc.ca">clocol@sen.parl.gc.ca</a>.

# LE COMITÉ SÉNATORIAL PERMANENT DES LANGUES OFFICIELLES 38 ° LÉGISLATURE, 1° SESSION

Les honorables sénateurs :

\*Jack Austin, C.P. (ou William Rompkey, C.P.)
John M. Buchanan, C.P., c.r. (vice-président)
Maria Chaput
Gerald J. Comeau
Eymard G. Corbin (président)
Mobina S.B. Jaffer
Noël A. Kinsella
\*Noël A. Kinsella (ou Terry Stratton)
Viola Léger
Lowell Murray, C.P.
Claudette Tardif

(\*Membres d'office)

#### Présidents du comité depuis sa création le 10 octobre 2002 :

Rose-Marie Losier-Cool: 37° législature, 2° session (30 sept. 2002 au 12 nov. 2003) Maria Chaput: 37° législature, 3° session (2 fév. 2004 au 23 mai 2004) Eymard G. Corbin: 38° législature, 1<sup>re</sup> session (4 octobre 2004 jusqu'à présent)

Note: Les honorables sénateurs Rose-Marie Losier-Cool et Wilbert Joseph Keon ont également participé aux travaux du comité sur cette étude lors des audiences tenues à Winnipeg et à Edmonton, en octobre 2003. M. Tonu Onu a agi comme greffier du comité au cours de ce voyage.

Greffière du comité : Gaëtane Lemay

Analystes du Service d'information et de recherche parlementaires de la Bibliothèque du Parlement : Andrée Tremblay, Wade Raaflaub et Marie-Ève Hudon

Extrait des Journaux du Sénat, le mercredi 3 novembre 2004 :

L'honorable sénateur Corbin propose, appuyé par l'honorable sénateur Cook,

Que le Comité sénatorial permanent des langues officielles reçoive la permission d'étudier, afin d'en faire rapport de façon ponctuelle, l'application de la *Loi sur les langues officielles*, ainsi que des règlements et instructions en découlant, au sein des institutions assujetties à la loi;

Que le Comité soit autorisé à étudier les rapports et documents produits par le ministre responsable des langues officielles, le président du Conseil du Trésor, la ministre du Patrimoine canadien et la commissaire aux langues officielles, ainsi que toute autre matière concernant les langues officielles en général;

Que les mémoires reçus et les témoignages entendus au cours des deuxième et troisième sessions de la trente-septième législature soient déférés au Comité;

Que le Comité fasse rapport au Sénat au plus tard le 15 juin 2005.

Après débat,

La motion, mise aux voix, est adoptée.

Le greffier du Sénat,

Paul C. Bélisle

Ce rapport contient les points saillants des préoccupations soulevées au comité par les intervenants en matière d'éducation en milieu francophone minoritaire.

Bien que les recommandations formulées par le comité ciblent avant tout certaines dispositions administratives, il importe de prendre bonne note de l'ensemble des préoccupations et doléances contenues dans le rapport et qui doivent aussi faire l'objet de suivi de la part de tous les acteurs dans le dossier de la formation et de l'éducation, de la petite enfance jusqu'au niveau postsecondaire.

De nombreux progrès ont été réalisés depuis l'entrée en vigueur, en 1982, de l'article 23 de la *Charte canadienne des droits et libertés* qui garantit le droit à l'éducation dans la langue de la minorité, mais la situation laisse encore à désirer. Qu'il suffise de mentionner les lacunes sur le plan des infrastructures et les obstacles qui privent les ayants droit de la continuité de leur éducation en langue française.

Notre préoccupation principale a été de chercher à identifier les lacunes et la cause des retards dans la livraison des programmes.

Faut-il rappeler que les provinces et territoires, où se trouvent ces communautés en milieu minoritaire, sont liés par l'article 23 et que tous les ordres de gouvernement se doivent de conjuguer leurs efforts dans l'intérêt de la jeunesse? Chaque retard, chaque occasion ratée, compromet de façon irrémédiable l'avenir de ces jeunes et met en péril la vie communautaire et culturelle de la francophonie canadienne. Un État moderne ne saurait tolérer pareille situation. La Cour suprême du Canada a statué que l'article 23 comporte aussi un caractère réparateur. Voilà une raison majeure pour agir avec plus de célérité et d'efficacité.

Enfin, il nous apparaît que ces ayants droit doivent avoir voix au chapitre des délibérations dans un dossier qui les concerne au premier chef. Il se peut que les façons actuelles de faire soient désuètes.

Il convient de souligner que la situation des communautés francophones en milieu majoritaire anglophone constitue une lutte quotidienne pour la survie. Dans un pareil contexte, il incombe, à notre avis, aux autorités de faire preuve de plus d'efficacité sous tous rapports.

Nous tenons à exprimer notre profonde reconnaissance à tous les témoins qui ont bien voulu venir exposer leur point de vue au comité. Soulignons aussi le dévouement exemplaire des membres du comité au cours de cette étude et le support apprécié des membres du personnel.

Le président,

Le vice-président,

Eymard G. Corbin

John M. Buchanan, C.P., c.r.

Le Comité sénatorial permanent des langues officielles a reçu, le 3 novembre 2004, un ordre de renvoi du Sénat l'autorisant à étudier l'application de la *Loi sur les langues officielles* et les langues officielles en général. En vertu de cet inépuisable mandat, le Comité a convenu de concentrer temporairement ses efforts et de s'employer à poursuivre, là où elle avait dû être abandonnée pour cause de prorogation du Parlement le 12 novembre 2003, l'étude portant sur l'éducation en milieu minoritaire francophone entreprise en octobre 2003, sous la présidence de l'honorable Rose-Marie Losier-Cool, avec les membres du Comité de l'époque.

Ainsi, le Comité a pu compter sur les témoignages recueillis au cours d'audiences publiques tenues à Winnipeg et à Edmonton en octobre 2003 et poursuivre, à Ottawa, sous la présidence de l'honorable Eymard G. Corbin, l'audience de nombreux autres intervenants, en février et mars 2005. En tout, le Comité a entendu une cinquantaine de témoins, dont 25 des 4 provinces de l'Ouest, et une quinzaine d'organismes nationaux de la francophonie en milieu minoritaire. Le Comité a aussi entendu trois ministres chargés d'importantes responsabilités liées à des programmes touchant l'éducation et la petite enfance, la commissaire aux langues officielles, un spécialiste en droit constitutionnel et des chercheurs universitaires.

Le Comité tient à souligner que trois organismes – le Conseil des ministres de l'Éducation (Canada), l'Association canadienne d'éducation de langue française et le Réseau d'enseignement francophone à distance du Canada – ont décliné son invitation à venir présenter leur point de vue sur le sujet à l'étude. Le Comité s'est étonné de cette réticence.

Le présent rapport du Comité sénatorial permanent des langues officielles traite de l'éducation en milieu minoritaire francophone. Il fait état des enjeux soulevés par la cinquantaine de témoins qui se sont présentés devant le Comité depuis le début de l'étude, en 2003.

Les constats et les enjeux présentés ci-après s'inscrivent dans une démarche de réflexion conforme à celle du Plan d'action pour les langues officielles du gouvernement fédéral, qui mentionne que la politique fédérale pour les langues officielles doit être améliorée. Le bilan des témoignages recueillis au cours de cette étude met en relief les énormes défis que pose l'éducation en français en milieu minoritaire, et ce, en dépit des garanties de la reconnaissance des droits linguistiques inscrits dans la *Charte canadienne des droits et libertés* et dans la *Loi sur les langues officielles*.

L'éducation étant l'institution qui a le plus d'effet sur la transmission de la langue et de la culture, les communautés francophones en milieu minoritaire devraient être en mesure de se l'approprier à toutes les étapes de la petite enfance jusqu'au niveau postsecondaire. Lorsque cet objectif aura été atteint, un grand pas aura été fait vers une authentique dualité linguistique, une valeur distincte de la société canadienne fondée sur l'égalité de statut des deux communautés de langue officielle.

 $\mathbf{v}$ 

## TABLE DES MATIÈRES

	Page
MEMBRES	i
ORDRE DE RENVOI.	ii
PRÉFACE	iii
AVANT-PROPOS	iv
SOMMAIRE	v
INTRODUCTION	1
CHAPITRE I – CONTEXTE HISTORIQUE ET JURIDIQUE	2
A. Un bref historique des langues officielles en éducation	2
B. La Loi sur les langues officielles	3
C. Le partage des compétences et des responsabilités	4
D. L'article 23 de la <i>Charte canadienne des droits et libertés</i> 1. L'objet de l'article 23  2. Les garanties de l'article 23  3. L'égalité réelle  4. L'obligation faite aux gouvernements d'agir.	6 7 8
E. Les recours judiciaires	10
CHAPITRE II – AU-DELÀ DE L'ARTICLE 23 DE LA <i>CHARTE</i>	12
<ul> <li>A. L'éducation au cœur de la revitalisation des communautés francophones en milieu minoritaire.</li> <li>1. L'éducation dépasse la simple transmission du savoir scolaire.</li> <li>2. L'école, pierre angulaire de l'épanouissement des communautés francophones en milieu minoritaire.</li> <li>3. La place de la culture dans l'école.</li> <li>4. L'école, un continuum pour s'épanouir en français.</li> </ul>	12 12 13 14 16
<ul> <li>B. Les principaux enjeux liés à la revitalisation des communautés francophones en milieu minoritaire</li></ul>	16 16 16

b. L'accroissement du nombre d'immigrants et leur intégration	
au milieu minoritaire francophone	18
2. Les enjeux de l'éducation francophone liés à l'école en milieu minoritaire	19
a. L'action concertée des partenaires	19
b. L'école de langue française, la vie communautaire et	
la socialisation en français dès la petite enfance	19
c. La double mission de l'école de langue française en milieu minoritaire	20
d. Une pédagogie propre au milieu francophone minoritaire	21
e. La capacité d'atteindre des résultats équivalents à ceux de la majorité	23
C. Une campagne nationale de sensibilisation	23
CHAPITRE III – LA PETITE ENFANCE	26
A. La petite enfance et les communautés francophones en milieu minoritaire	26
1. La préparation à la scolarisation en français.	27
2. Les services d'accueil et d'éducation à la petite enfance	27
3. Les principaux enjeux des communautés francophones en milieu minoritaire	28
4. La petite enfance et l'article 23 de la <i>Charte</i>	29
B. Les initiatives fédérales et la petite enfance	30
C. Un investissement dans la petite enfance : un investissement social qui rapporte	32
1. L'accent sur le développement de la petite enfance	33
2. La création de centres de la petite enfance et de la famille	34
3. L'accès aux ententes fédérales-provinciales-territoriales	35
4. La mise sur pied de réseaux de la petite enfance	36
CHAPITRE IV – L'ÉDUCATION PRIMAIRE ET SECONDAIRE	37
A. L'état actual de l'éducation en miliou mineritaire françanhene	27
A. L'état actuel de l'éducation en milieu minoritaire francophone	37 38
	38 39
<ol> <li>Le manque de ressources humaines, matérielles, physiques et financières</li> <li>L'atteinte de résultats équivalents</li> </ol>	42
4. Des pistes à suivre	43
B. Les initiatives fédérales en éducation dans la langue de la minorité	46
1. Le Programme des langues officielles dans l'enseignement	46
2. Le Plan d'action pour les langues officielles	47
C. L'appui financier fédéral	47
1. L'accès aux ententes en éducation	48
2. Le caractère adéquat, la complexité et la stabilité du financement	49
D. Le processus entourant les ententes en éducation	51
1. Les retards	51
2. La transparence	53
3. Les consultations avec la minorité francophone	54

4. La responsabilisation et la reddition des comptes	56
CHAPITRE V – L'ÉDUCATION POSTSECONDAIRE	59
A. Le rôle des établissements d'enseignement postsecondaire de langue française en milieu minoritaire	59
B. Des enjeux particuliers pour les établissements d'enseignement postsecondaire de langue française en milieu minoritaire  1. Le besoin d'une masse critique.  2. Des programmes de qualité qui répondent aux besoins des communautés francophones en milieu minoritaire.  3. Un manque d'établissements d'enseignement postsecondaire et de programmes adéquats.  4. Un financement insuffisant.  5. Une capacité de recherche en français peu développée.	60 61 62 62
C. Un système pancanadien d'établissements d'enseignement postsecondaire de langue française en milieu minoritaire	63
CHAPITRE VI – DEUX THÈMES : CONTINUITÉ ET ACTION	65
A. La continuité : de la petite enfance jusqu'au postsecondaire	65
B. L'action gouvernementale relative à l'éducation en milieu minoritaire francophone  1. Les gouvernements plutôt que les tribunaux	68 70
ANNEXES	
ANNEXE A – LISTE DES RECOMMANDATIONS	
ANNEXE B – LEXIQUE	
ANNEXE C – LISTE DES SIGLES	
ANNEXE D – LISTE DES TÉMOINS ET MÉMOIRES (2003)	
ANNEXE E – LISTE DES TÉMOINS ET MÉMOIRES (2005)	

## L'ÉDUCATION EN MILIEU MINORITAIRE FRANCOPHONE : UN CONTINUUM DE LA PETITE ENFANCE AU POSTSECONDAIRE

#### INTRODUCTION

Le présent rapport traite essentiellement de l'éducation de la petite enfance (prématernelle) jusqu'au niveau postsecondaire (collège et université) dans une logique de continuité, afin d'assurer et de favoriser le développement des communautés francophones en milieu minoritaire. Selon les témoignages reçus depuis le début de l'étude, il reste encore, en dépit des acquis, des défis majeurs auxquels doivent faire face les communautés francophones en milieu minoritaire. Ces défis font l'objet du rapport, qui comprend six composantes, réparties en autant de chapitres : 1) un survol historique du cadre juridique de la situation de l'éducation en français en milieu minoritaire, 2) la présentation des principaux enjeux liés à la revitalisation des communautés francophones en milieu minoritaire, 3) l'importance d'inclure la petite enfance dans le secteur de l'éducation, 4) un aperçu des défis qui restent à relever au niveau de l'enseignement primaire et secondaire en français langue première, 5) un aperçu des défis et enjeux reliés à la poursuite des études postsecondaires en français, et 6) une conclusion sur le besoin d'une action gouvernementale et d'une politique nationale pour assurer la continuité de l'éducation en milieu minoritaire francophone. À ces composantes, et en guise de suivi à cette étude, s'ajoute une liste de recommandations qui ont pour objet de contribuer à la vitalité des communautés francophones en milieu minoritaire en privilégiant l'éducation comme pivot pour la transmission, le maintien et le développement de la langue, du patrimoine et de la culture.

Chacun de ces chapitres souligne les défis à relever pour atteindre des résultats équivalents à ceux de la majorité en ce qui concerne l'éducation en français langue première en milieu minoritaire. L'équivalence des résultats repose sur l'élaboration de politiques linguistiques canadiennes fondées sur des éléments qui peuvent contribuer à la revitalisation des communautés francophones en milieu minoritaire, notamment : la francisation, la refrancisation, une participation accrue des communautés au développement de leurs institutions, une revue des formes d'appui financier du gouvernement fédéral pour une répartition adéquate des ressources humaines et matérielles, l'intégration de l'école à la communauté, la création de centres de la petite enfance, un accès plus facile à l'enseignement postsecondaire et l'élaboration de nouvelles mesures de responsabilisation.

#### CHAPITRE I – CONTEXTE HISTORIQUE ET JURIDIQUE

#### A. Un bref historique des langues officielles en éducation

Depuis les travaux de la Commission royale d'enquête sur le bilinguisme et le biculturalisme dans les années 1960, la politique fédérale en matière de langues officielles et d'éducation a une importance indéniable dans la vie des Canadiennes et des Canadiens. Dans son rapport, la Commission a reconnu que « les écoles sont indispensables à l'épanouissement des deux langues et des deux cultures officielles », qu'il est « de l'intérêt des deux communautés, dans chaque province, de veiller à ce que les normes des écoles de la minorité soient équivalentes à celles des écoles de la majorité linguistique », et qu'il s'agit « de dispenser aux membres de la minorité un enseignement qui convienne particulièrement à leur identité linguistique et culturelle [...] »<sup>(1)</sup>.

En 1969, le Parlement a adopté la première *Loi sur les langues officielles*<sup>(2)</sup>, qui a permis de consacrer le français et l'anglais comme les langues officielles du Canada. Les deux langues jouissent ainsi d'un statut égal au sein des institutions du Parlement et du gouvernement du Canada. Cette égalité de statut a été enchâssée dans la Constitution en 1982, avec l'adoption de la *Charte canadienne des droits et libertés*<sup>(3)</sup>. En matière d'éducation, l'article 23 de la *Charte* garantit le droit à l'instruction dans la langue de la minorité, là où le nombre le justifie. En 1988, le Parlement a adopté une loi révisée sur les langues officielles, qui a élargi la portée de l'engagement du gouvernement fédéral en matière de langues officielles, de manière à favoriser l'épanouissement et le développement des communautés de langue officielle en situation minoritaire<sup>(4)</sup>.

<sup>(1)</sup> Canada, Commission royale d'enquête sur le bilinguisme et le biculturalisme, *Rapport de la Commission royale d'enquête sur le bilinguisme et le biculturalisme*, Ottawa, Imprimeur de la Reine, 1968, livre 2, p. 19 (par. 44).

<sup>(2)</sup> Loi sur les langues officielles, L.R.C. 1970, ch. O-2.

<sup>(3)</sup> Charte canadienne des droits et libertés, partie I de la Loi constitutionnelle de 1982, constituant l'annexe B de la Loi de 1982 sur le Canada (R.-U.), 1982, ch. 11 (la « Charte »).

<sup>(4)</sup> Loi sur les langues officielles, L.R.C., 1985, ch. 31 (4<sup>e</sup> suppl.).

#### B. La Loi sur les langues officielles

Le Parlement a conféré à certains ministères et organismes fédéraux des responsabilités particulières pour ce qui est d'assurer l'application de La Loi sur les langues officielles. Le commissaire aux langues officielles a pour mandat de faire reconnaître l'égalité de statut des deux langues officielles et de faire respecter la Loi (parties IX et X). Le Conseil du Trésor est chargé de l'élaboration et de la coordination des politiques et des règlements de la fonction publique fédérale qui touchent aux communications avec le public et à la prestation de services (partie IV), à la langue de travail (partie V) et à la participation des Canadiens d'expression française et d'expression anglaise aux institutions fédérales (partie VI). Le ministère de la Justice est responsable de l'administration de la justice dans les deux langues officielles (partie III) et a pour rôle de conseiller le gouvernement sur les questions juridiques ayant trait au statut et à l'usage des langues officielles, et de formuler la position du gouvernement dans les litiges qui mettent en cause les droits linguistiques. Le ministère du Patrimoine canadien est chargé de la mise en œuvre de l'engagement du gouvernement en ce qui concerne l'appui au développement des minorités francophones et anglophones et à la promotion du français et de l'anglais dans la société canadienne (partie VII).

Pour ce qui est de l'égalité d'accès à l'éducation en milieu minoritaire, le gouvernement fédéral s'est engagé à collaborer avec les institutions et les gouvernements des provinces/territoires en vue d'appuyer le développement des minorités francophones et anglophones, d'offrir des services en français et en anglais, de respecter les garanties constitutionnelles relatives au droit à l'instruction dans la langue de la minorité et de faciliter pour tous l'apprentissage du français et de l'anglais. Cet engagement du gouvernement fédéral a été confié au ministère du Patrimoine canadien en vertu de l'article 43 de la *Loi*, qui précise la nature des mesures à la disposition du Ministre pour favoriser la progression vers l'égalité de statut et d'usage du français et de l'anglais dans la société canadienne, et, notamment, toute mesure :

- a) de nature à favoriser l'épanouissement des minorités francophones et anglophones du Canada et à appuyer leur développement;
- b) pour encourager et appuyer l'apprentissage du français et de l'anglais;

- c) pour encourager le public à mieux accepter et apprécier le français et l'anglais;
- d) pour encourager et aider les gouvernements provinciaux à favoriser le développement des minorités francophones et anglophones, et notamment à leur offrir des services provinciaux et municipaux en français et en anglais et à leur permettre de recevoir leur instruction dans leur propre langue;
- e) pour encourager et aider ces gouvernements à donner à tous la possibilité d'apprendre le français et l'anglais; [...]

Patrimoine canadien réalise le mandat qui lui a été confié de concert avec les partenaires provinciaux et territoriaux responsables du secteur de l'éducation, qui consultent les conseils scolaires francophones en milieu minoritaire afin d'assurer le respect des droits des francophones en milieu minoritaire en matière d'éducation en français.

#### C. Le partage des compétences et des responsabilités

Bien que l'éducation soit principalement la responsabilité des provinces et des territoires, le gouvernement fédéral y intervient en vertu de son pouvoir de dépenser et de transférer des sommes d'argent aux provinces et aux territoires afin d'appuyer leurs programmes sociaux. En outre, la mise en œuvre de la *Loi sur les langues officielles* vise l'ensemble du gouvernement fédéral. Cette obligation lui confère la responsabilité d'appuyer l'éducation en milieu minoritaire en faisant appel aux ministères et organismes fédéraux qui peuvent contribuer à l'épanouissement des communautés francophones. En outre, tout comme les provinces et les territoires, le gouvernement fédéral est assujetti à l'article 23 de la *Charte* et partage les responsabilités concernant l'obligation de fournir aux minorités de langue officielle l'enseignement primaire et secondaire dans leur langue, là où le nombre le justifie.

#### D. L'article 23 de la Charte canadienne des droits et libertés

L'article 23 n'est qu'une des composantes de la protection constitutionnelle et juridique des langues officielles au Canada. D'autres sources de cette protection sont la Constitution de 1867<sup>(5)</sup>, d'autres dispositions de la *Charte*<sup>(6)</sup>, et la *Loi sur les langues officielles*,

<sup>(5)</sup> Loi constitutionnelle de 1867 (R.-U.), 30 & 31 Vict., ch. 3, art. 133.

<sup>(6)</sup> *Charte*, art. 16 à 22.

révisée en 1985 et sanctionnée en 1988<sup>(7)</sup>. La Cour suprême du Canada a reconnu que l'article 23 « revêt cependant une importance toute particulière [...] en raison du rôle primordial que joue l'instruction dans le maintien et le développement de la vitalité linguistique et culturelle. Cet article constitue en conséquence la clef de voûte de l'engagement du Canada envers le bilinguisme et le biculturalisme. »<sup>(8)</sup>

L'article 23 se lit comme suit :

## 23. (1) Les citoyens canadiens :

- a) dont la première langue apprise et encore comprise est celle de la minorité francophone ou anglophone de la province où ils résident.
- b) qui ont reçu leur instruction, au niveau primaire, en français ou en anglais au Canada et qui résident dans une province où la langue dans laquelle ils ont reçu cette instruction est celle de la minorité francophone ou anglophone de la province,

ont, dans l'un ou l'autre cas, le droit d'y faire instruire leurs enfants, aux niveaux primaire et secondaire, dans cette langue.

- (2) Les citoyens canadiens dont un enfant a reçu ou reçoit son instruction, au niveau primaire ou secondaire, en français ou en anglais au Canada ont le droit de faire instruire tous leurs enfants, aux niveaux primaire et secondaire, dans la langue de cette instruction.
- (3) Le droit reconnu aux citoyens canadiens par les paragraphes (1) et (2) de faire instruire leurs enfants, aux niveaux primaire et secondaire, dans la langue de la minorité francophone ou anglophone d'une province :
  - a) s'exerce partout dans la province où le nombre des enfants des citoyens qui ont ce droit est suffisant pour justifier à leur endroit la prestation, provenant des fonds publics, de l'instruction dans la langue de la minorité;
  - b) comprend, lorsque le nombre de ces enfants le justifie, le droit de les faire instruire dans des établissements d'enseignement de la minorité linguistique financés par les fonds publics.

Bref, l'article 23 garantit à trois catégories de parents l'instruction de leurs enfants dans la langue de la minorité<sup>(9)</sup>. En ce qui concerne les communautés francophones en milieu

<sup>(7)</sup> Loi sur les langues officielles, L.R.C. 1985, ch. 31 (4<sup>e</sup> suppl.).

<sup>(8)</sup> *Mahé* c. *Alberta*, [1990] 1 R.C.S. 342, p. 350.

<sup>(9)</sup> Sauf au Québec, où seules deux catégories de parents, celles visées par l'alinéa 23(1)b) et le paragraphe 23(2) de la *Charte*, ont le droit de faire instruire leurs enfants dans la langue de la minorité, c'est-à-dire l'anglais. Puisque l'article 59 de la *Charte* dispose que l'alinéa 23(1)a) de la *Charte* entre en vigueur

minoritaire, les ayants droit sont les parents dont la première langue apprise et encore comprise est le français, ceux qui ont reçu leur instruction en français au niveau primaire et ceux dont un enfant a reçu ou reçoit son instruction en français au niveau primaire ou secondaire. Il suffit qu'un seul des parents ait un droit en vertu de l'article 23 pour qu'un enfant puisse se faire instruire dans la langue de la minorité. Puisque ce sont les élèves – actuels ou potentiels – qui reçoivent ou recevront l'instruction envisagée par l'article 23, ils peuvent aussi être considérés comme les « bénéficiaires » de l'article.

Selon le paragraphe 23(3), le droit de faire instruire ses enfants dans la langue de la minorité s'applique aux niveaux primaire et secondaire, s'exerce partout où le nombre d'élèves justifie la prestation de l'instruction provenant des fonds publics, et comprend, lorsque le nombre le justifie, le droit de faire instruire ses enfants dans des établissements d'enseignement de la minorité linguistique financés sur les fonds publics. Les gouvernements sont ainsi assujettis à une exigence variable, selon le nombre d'élèves en question. L'article 23 n'exigera dans certains cas que le fait de recevoir l'instruction en langue française, par exemple dans une école existante ou au moyen de cours à distance. Dans d'autres cas, il faudra des écoles de langue française séparées ou même un conseil scolaire francophone.

## 1. L'objet de l'article 23

L'objet général de l'article 23 est clair : « il vise à maintenir les deux langues officielles du Canada ainsi que les cultures qu'elles représentent et à favoriser l'épanouissement de chacune de ces langues, dans la mesure du possible, dans les provinces où elle n'est pas parlée par la majorité. L'article cherche à atteindre ce but en accordant aux parents appartenant à la minorité linguistique des droits à un enseignement dispensé dans leur langue partout au Canada. »<sup>(10)</sup>

L'allusion à la culture est importante, car « il est de fait que toute garantie générale de droits linguistiques, surtout dans le domaine de l'éducation, est indissociable d'une préoccupation à l'égard de la culture véhiculée par la langue en question. Une langue est plus qu'un simple moyen de communication; elle fait partie intégrante de l'identité et de la culture du

pour le Québec à la date fixée par proclamation après l'autorisation de l'Assemblée nationale ou du gouvernement du Québec, mais qu'aucune proclamation n'a encore été faite en vertu de l'article 59, l'alinéa 23(1)a) n'est donc pas en vigueur pour le Québec (voir *Solski (tuteur de)* c. *Québec (Procureur Général)*, 2005 CSC 14, par. 8).

<sup>(10)</sup> Mahé c. Alberta, [1990] 1 R.C.S. 342, p. 362.

peuple qui la parle. C'est le moyen par lequel les individus se comprennent eux-mêmes et comprennent le milieu dans lequel ils vivent. »<sup>(11)</sup>

L'article 23 a également un caractère réparateur. « Il vise à réparer des injustices passées non seulement en mettant fin à l'érosion progressive des cultures des minorités de langue officielle au pays, mais aussi en favorisant activement leur épanouissement. »<sup>(12)</sup> C'est pourquoi il faut interpréter l'article 23 « compte tenu des injustices passées qui n'ont pas été redressées et qui ont nécessité l'enchâssement de la protection des droits linguistiques de la minorité »<sup>(13)</sup>. En fonction de ses objectifs, l'article 23 possède donc des aspects linguistiques, culturels, éducatifs, historiques et réparateurs, le tout dans un cadre constitutionnel.

#### 2. Les garanties de l'article 23

L'article 23 de la *Charte* garantit le type et le niveau des droits et des services qui sont appropriés pour assurer l'instruction dans la langue de la minorité au nombre d'élèves en question<sup>(14)</sup>. Pour l'application de l'article, c'est le nombre de personnes qui se prévaudront en définitive du programme ou de l'établissement envisagés qui compte, et non seulement le nombre de ceux qui en font la demande<sup>(15)</sup>.

Les exigences de l'article 23 dépendent des besoins pédagogiques, compte tenu du nombre d'élèves visés et du coût des services envisagés. Cependant, « le caractère réparateur de l'art. 23 laisse entendre que les considérations pédagogiques pèseront plus lourd que les exigences financières quand il s'agira de déterminer si le nombre d'élèves justifie la prestation des services concernés »<sup>(16)</sup>. En outre, il faut tenir compte de plusieurs facteurs subtils et complexes qui dépassent le simple calcul du nombre d'élèves. Par exemple, les calculs pertinents ne se limitent pas aux subdivisions scolaires existantes, et ce qui est approprié peut différer selon qu'il s'agit de régions urbaines ou rurales. Dans certains cas, il pourra être nécessaire d'assurer le transport des élèves à une école française existante, ou peut-être prévoir

<sup>(11)</sup> *Ibid*.

<sup>(12)</sup> Doucet-Boudreau c. Nouvelle-Écosse (Ministre de l'Éducation), [2003] 3 R.C.S. 3, 2003 CSC 62, par. 27 (la majorité de la Cour).

<sup>(13)</sup> Renvoi relatif à la Loi sur les écoles publiques (Manitoba), art. 79(3), (4) et (7), [1993] 1 R.C.S. 839, p. 850 à 851.

<sup>(14)</sup> Mahé c. Alberta, [1990] 1 R.C.S. 342, p. 366.

<sup>(15)</sup> *Ibid.* p. 384.

<sup>(16)</sup> Ibid. p. 385.

des pensionnats<sup>(17)</sup>. Dans d'autres cas, lorsque le nombre d'enfants visés par l'article 23 dans une région donnée justifie la prestation de l'enseignement dans la langue de la minorité, cet enseignement pourrait devoir être dispensé dans un établissement situé dans la communauté où résident ces enfants<sup>(18)</sup>.

Un nombre minimal d'élèves de la minorité francophone peut justifier la prestation de cours en langue française et la disponibilité de manuels scolaires en français ou d'autres ressources pédagogiques. Si le nombre d'enfants dépasse le seuil auquel il est fait allusion à l'alinéa 23(3)b), il faudra, sur les fonds publics, mettre sur pied des établissements d'enseignement, voire établir un conseil scolaire, pour la minorité linguistique<sup>(19)</sup>. Même si le nombre d'élèves potentiels ne justifie pas une école distincte ou un conseil scolaire indépendant, la minorité peut avoir droit à un certain degré de gestion et de contrôle. L'article 23 peut exiger la représentation de la minorité au sein d'un conseil scolaire mixte et accorder à ses représentants le contrôle exclusif de tous les aspects de l'éducation de la minorité qui concernent les questions d'ordre linguistique et culturel<sup>(20)</sup>. Comme toujours, le degré nécessaire de gestion et de contrôle dépend du nombre d'enfants, lequel est déterminé en fonction de leur nombre réel et de leur nombre potentiel<sup>(21)</sup>.

## 3. L'égalité réelle

L'article 23 applique la notion de « partenaires égaux » aux deux groupes de langue officielle<sup>(22)</sup>. Dans les situations où des parents ont droit à un degré de gestion et de contrôle en faisant instruire leurs enfants dans la langue de la minorité, la qualité de l'éducation donnée à la minorité devrait en principe être égale à celle de l'éducation dispensée à la majorité<sup>(23)</sup>. La Cour suprême du Canada a déclaré que l'article 23 « repose sur la prémisse que l'égalité réelle exige que les minorités de langue officielle soient traitées différemment, si

<sup>(17)</sup> *Ibid.*, p. 386.

<sup>(18)</sup> Arsenault-Cameron c. L'Île-du-Prince-Édouard, [2000] 1 R.C.S. 3, 2000 CSC 1, par. 56.

<sup>(19)</sup> Renvoi relatif à la Loi sur les écoles publiques (Manitoba), art. 79(3), (4) et (7), [1993] 1 R.C.S. 839, p. 857 et 858.

<sup>(20)</sup> Mahé c. Alberta, [1990] 1 R.C.S. 342, p. 376 à 377.

<sup>(21)</sup> Renvoi relatif à la Loi sur les écoles publiques (Manitoba), art. 79(3), (4) et (7), [1993] 1 R.C.S. 839, p. 858.

<sup>(22)</sup> Mahé c. Alberta, [1990] 1 R.C.S. 342, p. 364.

<sup>(23)</sup> *Ibid.*, p. 378.

nécessaire, suivant leur situation et leurs besoins particuliers, afin de leur assurer un niveau d'éducation équivalent à celui de la majorité de langue officielle »<sup>(24)</sup>.

## 4. L'obligation faite aux gouvernements d'agir

Les droits relatifs à la langue d'instruction garantis par l'article 23 de la *Charte* donnent lieu à divers types d'obligations gouvernementales, selon le nombre d'élèves concernés<sup>(25)</sup>. L'article 23 prescrit tout simplement « que les gouvernements doivent faire ce qui est pratiquement faisable dans les circonstances pour maintenir et promouvoir l'instruction dans la langue de la minorité »<sup>(26)</sup>. En le faisant, « [i]l faut éviter toutes dispositions et structures qui portent atteinte, font obstacle ou ne répondent tout simplement pas aux besoins de la minorité; il faudrait examiner et mettre en œuvre des mesures qui favorisent la création et l'utilisation d'établissements d'enseignement pour la minorité linguistique »<sup>(27)</sup>.

Bien que les gouvernements provinciaux et territoriaux aient une obligation claire de respecter les droits que l'article 23 accorde à la minorité linguistique, ils jouissent d'une certaine latitude pour ce qui est de satisfaire à ses exigences. La province (ou le territoire) « a un intérêt légitime dans le contenu et les normes qualitatives des programmes d'enseignement pour les communautés de langue officielle, et elle peut imposer des programmes dans la mesure où ceux-ci n'affectent pas de façon négative les préoccupations linguistiques et culturelles légitimes de la minorité. La taille des écoles, les établissements, le transport et les regroupements d'élèves peuvent être réglementés, mais tous ces éléments influent sur la langue et la culture et doivent être réglementés en tenant compte de la situation particulière de la minorité et de l'objet de l'art. 23. »<sup>(28)</sup> Malgré la latitude accordée aux provinces et aux territoires, l'article 23 « impose aux gouvernements l'obligation absolue de mobiliser des ressources et d'édicter des lois pour l'établissement de structures institutionnelles capitales »<sup>(29)</sup>.

<sup>(24)</sup> Arsenault-Cameron c. L'Île-du-Prince-Édouard, [2000] 1 R.C.S. 3, 2000 CSC 1, par. 31.

<sup>(25)</sup> Renvoi relatif à la Loi sur les écoles publiques (Manitoba), art. 79(3), (4) et (7), [1993] 1 R.C.S. 839, p. 858.

<sup>(26)</sup> Mahé c. Alberta, [1990] 1 R.C.S. 342, p. 367.

<sup>(27)</sup> Renvoi relatif à la Loi sur les écoles publiques (Manitoba), art. 79(3), (4) et (7), [1993] 1 R.C.S. 839, p. 863.

<sup>(28)</sup> Arsenault-Cameron c. L'Île-du-Prince-Édouard, [2000] 1 R.C.S. 3, 2000 CSC 1, par. 53.

<sup>(29)</sup> Doucet-Boudreau c. Nouvelle-Écosse (Ministre de l'Éducation), [2003] 3 R.C.S. 3, 2003 CSC 62, par. 28 (la majorité de la Cour).

## E. Les recours judiciaires

Il est possible d'intenter un recours judiciaire devant la Cour fédérale du Canada pour contester le respect de certains droits ou obligations prévus à la *Loi sur les langues officielles* (partie X). En matière d'éducation, les ayants droit de l'article 23 de la *Charte* se retrouvent souvent devant les tribunaux, dans leurs provinces et territoires respectifs, pour faire respecter leurs droits à l'instruction dans la langue française, à la prestation des fonds publics en éducation minoritaire, aux établissements d'enseignement de la minorité linguistique et à un certain degré de contrôle et de gestion là où le nombre d'élèves le justifie. Pour aider les demandeurs à contester l'action – ou l'inaction – du gouvernement, le Programme de contestation judiciaire, un organisme national sans but lucratif, a été établi par le gouvernement fédéral. Il a pour but d'appuyer financièrement les causes d'importance nationale pour les groupes qui cherchent à affirmer et à défendre des dispositions constitutionnelles relatives aux droits à l'égalité et aux droits linguistiques.

Pour ce qui est de la reconnaissance des droits prévus par l'article 23 de la *Charte*, l'affaire centrale est *Mahé* c. *Alberta*<sup>(30)</sup>, un arrêt rendu par la Cour suprême du Canada en 1990. L'arrêt *Mahé* a confirmé sans équivoque le droit constitutionnel qu'ont les parents appartenant à une minorité de langue officielle de gérer et de contrôler leurs propres établissements d'enseignement. Trois autres arrêts importants de la Cour suprême ont suivi : le *Renvoi relatif à la Loi sur les écoles publiques (Manitoba)* en 1993, l'affaire *Arsenault-Cameron c. L'Île-du-Prince-Édouard* en 2000, et l'affaire *Doucet-Boudreau c. Nouvelle-Écosse (Ministre de l'Éducation)* en 2003<sup>(31)</sup>. Dans le troisième cas, la Cour a conclu que les tribunaux peuvent même ordonner aux gouvernements de prendre des mesures réparatrices concrètes afin de contrer l'assimilation et de favoriser activement l'épanouissement des communautés linguistiques minoritaires dans le cadre des obligations qui découlent de l'article 23 de la *Charte*.

Dans l'affaire *Doucet-Boudreau*, la Cour suprême a fait le point sur la mise en œuvre de l'article 23 : « Après l'arrêt *Mahé*, les litiges visant à défendre les droits à l'instruction dans la langue de la minorité sont entrés dans une nouvelle phase. Dans bien des cas, le contenu

<sup>(30)</sup> Mahé c. Alberta, [1990] 1 R.C.S. 342.

<sup>(31)</sup> Renvoi relatif à la Loi sur les écoles publiques (Manitoba), art. 79(3), (4) et (7), [1993] 1 R.C.S. 839; Arsenault-Cameron c. L'Île-du-Prince-Édouard, [2000] 1 R.C.S. 3, 2000 CSC 1; Doucet-Boudreau c. Nouvelle-Écosse (Ministre de l'Éducation), [2003] 3 R.C.S. 3, 2003 CSC 62.

général de l'art. 23 est désormais établi en grande partie [...] »<sup>(32)</sup> La Cour a ensuite constaté que les parents visés par l'article 23 de la *Charte* demandent maintenant aux tribunaux « d'assurer rapidement et pleinement la défense de leurs droits après de longues années d'inertie gouvernementale » [souligné dans l'original]<sup>(33)</sup>.

Et les tribunaux ne cessent de reconnaître l'importance de l'article 23. Dans un arrêt rendu tout récemment, soit le 31 mars 2005, la Cour suprême a dit ce qui suit :

La présence même de l'art. 23 dans la *Charte canadienne* témoigne de la reconnaissance, par la Constitution de notre pays, du caractère essentiel des deux langues officielles dans la formation du Canada et dans sa vie contemporaine [...] Elle confirme aussi que la nécessité et la volonté d'assurer la permanence et l'épanouissement de communautés linguistiques ont constitué l'un des objectifs premiers du régime de droits linguistiques qui s'est établi graduellement au Canada. Bien que la reconnaissance et la définition de ces droits aient été marquées parfois de difficultés et de conflits dont certains se trouvent encore aujourd'hui devant les tribunaux, la présence de deux communautés linguistiques distinctes au Canada et la volonté de leur faire une place importante dans la vie canadienne constituent l'un des fondements du régime fédéral établi en 1867 [...]<sup>(34)</sup>

C'est dans ce contexte historique et juridique qu'il faut situer les droits relatifs à l'instruction en français en milieu minoritaire protégés par l'article 23 et les recommandations que le Comité formule dans le présent rapport.

<sup>(32)</sup> Doucet-Boudreau c. Nouvelle-Écosse (Ministre de l'Éducation), [2003] 3 R.C.S. 3, 2003 CSC 62, par. 63 (la majorité de la Cour).

<sup>(33)</sup> *Ibid*.

<sup>(34)</sup> Solski (tuteur de) c. Québec (Procureur Général), 2005 CSC 14, par. 6.

## CHAPITRE II – AU-DELÀ DE L'ARTICLE 23 DE LA CHARTE

# A. L'éducation au cœur de la revitalisation des communautés francophones en milieu minoritaire

## 1. L'éducation dépasse la simple transmission du savoir scolaire

Comme l'a signalé le professeur Pierre Foucher, expert en droit constitutionnel, l'éducation est l'un des moyens par lesquels on pourra maintenir la présence et assurer l'épanouissement des communautés francophones au Canada. L'article 23 de la *Charte* cherche à atteindre ce but en accordant aux parents appartenant à la minorité linguistique le droit à un enseignement dispensé partout au Canada. Cette garantie des droits linguistiques, surtout dans le domaine de l'éducation, est indissociable d'une préoccupation à l'égard de la culture véhiculée par la langue en question<sup>(35)</sup>. Le maintien et l'épanouissement des communautés de langue officielle en situation minoritaire trouvent donc leurs fondements dans « l'énoncé du premier objectif de l'article 23 de la *Charte* qui est sociolinguistique et non éducatif »<sup>(36)</sup>, et qui met en relief le rapport qui existe entre l'école, la culture et la langue pour assurer la vitalité de ces communautés.

C'est là un objectif poursuivi par les 31 conseils scolaires francophones, répartis dans tout le Canada, qui doivent s'acquitter de l'obligation constitutionnelle de réaliser ce mandat. Ils doivent faire en sorte que la minorité francophone reçoive dans sa langue une instruction dont la qualité est équivalente à celle de l'instruction donnée à la majorité. Cette responsabilité a été confiée à la Fédération nationale des conseils scolaires francophones (FNCSF) ainsi qu'aux ordres de gouvernement provincial, territorial et fédéral<sup>(37)</sup>.

<sup>(35)</sup> Pierre Foucher, professeur titulaire, Faculté de droit, Université de Moncton, *Bilan et pistes d'avenir : Article 23 de la Charte canadienne des droits et libertés, Comité sénatorial permanent des langues officielles*, Ottawa, 14 février 2005, p. 3.

<sup>(36)</sup> *Ibid*.

<sup>(37)</sup> Madeleine Chevalier, présidente, Fédération nationale des conseils scolaires francophones, *Déclaration d'ouverture à la comparution devant le Comité permanent des langues officielles du Sénat du Canada*, Ottawa, 14 février 2005, p. 1.

# 2. L'école, pierre angulaire de l'épanouissement des communautés francophones en milieu minoritaire

Rodrigue Landry, directeur de l'Institut canadien de recherche sur les minorités linguistiques (ICRML), a souligné l'importance de placer l'éducation au cœur de la communauté et de miser sur un plan national de revitalisation basé sur la reconnaissance des ayants droit. Il a mentionné que les interventions en éducation seront plus productives si elles s'insèrent dans un plan national de revitalisation des communautés francophones en milieu minoritaire<sup>(38)</sup>, et que les résultats des recherches indiquent que, jusqu'à maintenant, sans l'appui des gouvernements, les chances d'inverser les tendances vers l'assimilation chez la minorité sont faibles<sup>(39)</sup>. C'est une vision que partage la Fédération canadienne des enseignantes et des enseignants (FCE), selon laquelle l'école de langue française en milieu minoritaire poursuit un objectif qui s'ajoute aux objectifs d'apprentissage de base nécessaires au développement social, affectif et intellectuel de l'élève, soit le maintien et, dans certains cas, le perfectionnement des compétences en français, ainsi que le développement du patrimoine et de la culture<sup>(40)</sup>.

Ce discours, qui définit l'école comme pierre angulaire de l'épanouissement de la communauté, a été renforcé par le Centre interdisciplinaire de recherche sur la citoyenneté et les minorités (CIRCEM) de l'Université d'Ottawa, qui a fait valoir que « l'école est souvent présentée comme le pivot de l'épanouissement des communautés francophones [en milieu minoritaire]. L'école est tout à la fois un lieu de scolarisation, un lieu d'apprentissage de la langue et de la culture, et [...] un lieu de socialisation qui favorise, chez les élèves et pour l'ensemble de la communauté, le développement du sentiment d'appartenance et de solidarité communautaires. »<sup>(41)</sup>

Il s'agit d'une perspective qui reçoit l'aval de la FNCSF, pour laquelle l'éducation doit être vue comme un continuum qui s'étend de la petite enfance jusqu'au postsecondaire. « Bien que notre intérêt principal soit le système scolaire, nous ne pouvons écarter les services à

<sup>(38)</sup> Rodrigue Landry, directeur général, Institut canadien de recherche sur les minorités linguistiques, L'éducation: pierre angulaire de la revitalisation des communautés francophones et acadiennes, Mémoire présenté au Comité sénatorial permanent des langues officielles, Ottawa, 14 février 2005, p. 2.

<sup>(39)</sup> *Ibid*, p. 7.

<sup>(40)</sup> Fédération canadienne des enseignantes et des enseignants, *Mémoire présenté au Comité sénatorial permanent des langues officielles*, Ottawa, 14 février 2005, p. 6.

<sup>(41)</sup> Centre interdisciplinaire de recherche sur la citoyenneté et les minorités, Université d'Ottawa, Présentation au Comité sénatorial permanent des langues officielles, Ottawa, 7 mars 2005, p. 4.

la petite enfance qui préparent les élèves, le contexte de l'alphabétisme familial qui conditionne les élèves et la perspective de poursuivre des études en français au niveau collégial ou universitaire. »<sup>(42)</sup>

Cette perspective de continuité a été réitérée par l'Association des universités de la francophonie canadienne (AUFC), dont le président, Yvon Fontaine, a souligné « que pour préserver le maintien de la langue, on doit commencer dès la petite enfance et poursuivre jusqu'au grade universitaire. Si nos étudiants n'ont pas la chance de faire des études universitaires dans leur langue maternelle, il y a de bonnes chances qu'ils côtoient les gens de la majorité dans des universités de langue anglaise, à l'extérieur des communautés francophones en milieu minoritaire. Ils auront beaucoup plus de difficulté par la suite à revenir chez eux. »<sup>(43)</sup>

Le Comité remarque aussi que la Cour suprême du Canada a dit que « les écoles de la minorité servent elles-mêmes de centres communautaires qui peuvent favoriser l'épanouissement de la culture de la minorité linguistique et assurer sa préservation. Ce sont des lieux de rencontre dont les membres de la minorité ont besoin, des locaux où ils peuvent donner expression à leur culture. »<sup>(44)</sup>

## 3. La place de la culture dans l'école

Selon Rodrigue Landry, la pierre angulaire que constitue l'éducation dans la revitalisation des communautés francophones en milieu minoritaire « [...] doit englober des actions allant au-delà de l'article 23 de la *Charte* » (45). Cette revitalisation devrait aussi, selon la Fédération culturelle canadienne-française (FCCF), tenir compte du secteur des arts et de la culture, qui fait partie de l'éducation, d'autant plus que les secteurs de la culture et de l'éducation sont souvent vus comme deux mondes parallèles. Pour la revitalisation des communautés francophones en milieu minoritaire, il est convenu que la culture et l'éducation doivent nouer des

<sup>(42)</sup> Madeleine Chevalier, présidente, Fédération nationale des conseils scolaires francophones, *Déclaration d'ouverture à la comparution devant le Comité sénatorial permanent des langues officielles*, Ottawa, 14 février 2005, p. 5.

<sup>(43)</sup> Association des universités de la francophonie canadienne, *Plan d'action 2005-2010 du réseau de l'enseignement universitaire*, *Témoignages du Comité sénatorial permanent des langues officielles, 38<sup>e</sup> législature, 1<sup>re</sup> session*, Ottawa, 21 mars 2005.

<sup>(44)</sup> Mahé c. Alberta, [1990] 1 R.C.S. 342, p. 363.

<sup>(45)</sup> Rodrigue Landry, directeur général, Institut canadien de recherche sur les minorités linguistiques, L'éducation: pierre angulaire de la revitalisation des communautés francophones et acadiennes, Mémoire présenté au Comité sénatorial permanent des langues officielles, Ottawa, 14 février 2005, p. 13.

liens étroits basés sur la complémentarité. C'est ce que la FCCF a fait ressortir dans sa recherche sur le lien entre la langue, la culture et l'éducation en milieu minoritaire francophone. Les conclusions de son étude sont que l'école de langue française en milieu minoritaire doit être différente de celle de la majorité. Cette école doit se préoccuper d'offrir aux jeunes un projet culturel susceptible de les mobiliser, faute de quoi, elle peut bien leur inculquer des notions inscrites au programme culturel, mais elle ne les incitera pas à conserver leur identité francophone, ni à continuer leurs études en français<sup>(46)</sup>. La culture et l'éducation sont les deux piliers de la défense et, surtout, de la promotion de la langue. Les institutions qu'elles soutiennent – écoles, entreprises artistiques et centres culturels – sont les lieux principaux de l'expression et de l'affirmation de l'identité<sup>(47)</sup>.

Comme l'a mentionné le professeur Foucher, « l'article 23 de la *Charte* vise à maintenir les deux langues officielles du Canada ainsi que les cultures qu'elles représentent et à favoriser l'épanouissement de chacune de ces langues, dans la mesure du possible, dans les provinces où elle n'est pas parlée par la majorité »<sup>(48)</sup>. En ce qui concerne la portée de l'article 23 de la *Charte* et son application aux aspects non scolaires de l'enseignement, le professeur Foucher a ajouté : « On peut quand même étendre [l'article 23] et le pousser, par exemple à la vie culturelle à l'école. L'article 23 pourrait être élargi; s'il y a une pièce de théâtre du Cercle Molière, peut-être pourrait-elle être jouée dans les écoles franco-manitobaines [...] En ce qui a trait à la vie sportive peut-être que l'article 23 peut demander que ces sports se pratiquent en langue française. Si on se sert de l'école comme terrain de soccer ou on se sert du gymnase pour faire du basketball, il faudrait que l'entraînement se fasse en langue française. Il faudrait s'assurer que les équipes sportives des écoles de langue française aient des entraîneurs francophones. »<sup>(49)</sup>

<sup>(46)</sup> Fédération culturelle canadienne-française, *Recherche-action sur le lien langue-culture-éducation en milieu minoritaire francophone*, Sommaire exécutif, Ottawa, décembre 2004.

<sup>(47)</sup> Fédération culturelle canadienne-française, *Présentation au Comité sénatorial permanent des langues officielles*, Ottawa, 7 mars 2005, p. 5.

<sup>(48)</sup> Pierre Foucher, professeur titulaire, Faculté de droit, Université de Moncton, *Bilan et pistes d'avenir : Article 23 de la Charte canadienne des droits et libertés*, Comité sénatorial permanent des langues officielles, Ottawa, 14 février 2005, p. 4.

<sup>(49)</sup> Pierre Foucher, professeur titulaire, Faculté de droit, Université de Moncton, *Témoignages du Comité sénatorial permanent des langues officielles*, 38<sup>e</sup> législature, 1<sup>re</sup> session, Ottawa, 14 février 2005.

#### 4. L'école, un continuum pour s'épanouir en français

La communauté francophone minoritaire considère l'éducation en français comme un continuum à l'intérieur duquel il faut se donner des outils pour s'épanouir en français tout au long de la vie et dans tous les secteurs touchant la vie communautaire. Il faut aussi revoir les questions utilisées pour le recensement de la population, afin de pouvoir mieux déterminer les nombres potentiels et réels d'étudiants admissibles aux écoles de langue française en milieu minoritaire. Il faut renforcer et clarifier les exigences entourant la distribution des fonds et les mécanismes de consultation de la communauté prévus à l'intérieur des ententes négociées dans le cadre du Programme des langues officielles dans l'enseignement. Les données et les processus associés à la négociation de ces ententes doivent être plus accessibles et mieux expliqués; il faut aussi favoriser un engagement à long terme des gouvernements à l'égard des programmes d'appui à l'enseignement dans la langue de la minorité et à l'enseignement dans la langue seconde.

# B. Les principaux enjeux liés à la revitalisation des communautés francophones en milieu minoritaire

Les principaux enjeux reliés à l'éducation en milieu minoritaire francophone sont de deux ordres : l) les enjeux d'ordre démographique liés à la baisse des effectifs scolaires et au vieillissement de la population francophone en milieu minoritaire, et à l'accroissement du nombre d'immigrants et à leur intégration en milieu minoritaire francophone, et 2) les enjeux de l'éducation francophone liés à l'école et à son milieu.

#### 1. Les enjeux d'ordre démographique

## a. La baisse des effectifs scolaires et le vieillissement de la population francophone

Compte tenu de la démographie de la population francophone et de l'érosion de ses communautés, comme le signalait Rodrigue Landry, entre 1986 et 2001, la clientèle cible francophone d'âge scolaire (5 à 17 ans) a connu une baisse de 17 p. 100, et la population d'âge préscolaire (0 à 4 ans), une baisse de 27 p. 100. D'autres indicateurs démographiques illustrent l'affaiblissement plus marqué des populations francophones en milieu minoritaire, soit le vieillissement de la population et l'exode rural. En 2001, à l'extérieur du Québec, le ratio de la population âgée de 65 ans ou plus par rapport à la population âgée de moins de 15 ans est de 0,49

pour la population anglophone et de 1,15 pour la population francophone, ce dernier ratio étant plus marqué en Saskatchewan (4,14) c.-à-d. quatre fois plus de personnes âgées que de jeunes)<sup>(50)</sup>. Cette diminution de la population influe sur la clientèle admissible aux écoles de langue française. De là, l'importance de trouver des moyens de revitaliser les communautés francophones en milieu minoritaire sur le plan démographique.

De plus, comme le signalait Rodrigue Landry, beaucoup de jeunes qui souhaitent poursuivre leurs études quittent les régions francophones des milieux ruraux pour se rendre dans les grands centres urbains, qui sont souvent à très forte concentration anglophone. Ils deviennent plus vulnérables à l'assimilation, puisque les taux d'anglicisation (utilisation et influence de l'anglais) et d'exogamie dans les villes sont plus élevés que dans les régions à plus forte concentration francophone<sup>(51)</sup>. Le taux croissant d'exogamie, c'est-à-dire de mariages ou d'unions interlinguistiques (entre des personnes de langue maternelle française et des personnes ayant une langue maternelle autre que le français), est un phénomène qui s'observe davantage en milieu urbain. En 2001, 37,4 p. 100 des francophones vivant en milieu minoritaire en couple avec un conjoint anglophone et 4,6 p. 100 avec un conjoint allophone (une personne qui n'a ni le français ni l'anglais comme langue maternelle), ce qui donne un taux d'exogamie – c'est-à-dire de francophones mariés hors de leur langue et de leur culture – de 42 p. 100.

L'effet le plus dommageable de l'exogamie est la perte de la transmission du français comme langue maternelle aux enfants et un usage moins grand du français par ceux-ci. Premièrement, la croissance de l'exogamie et sa plus forte fréquence chez les couples en âge d'avoir des enfants porte la proportion d'enfants nés de couples exogames à un taux supérieur au taux global d'exogamie. En effet, même si le taux d'exogamie est de 42 p. 100, les couples exogames sont parents de 64 p. 100 de tous les enfants de moins de 18 ans qui ont un parent francophone.

Cette proportion d'enfants nés de couples exogames signifie qu'un enfant sur deux (49,3 p. 100) qui ont un parent francophone a le français comme langue maternelle, et seulement quatre enfants sur dix (41,6 p. 100) parlent le français le plus souvent à la maison. L'ajout d'autres facteurs, comme le faible taux de fécondité et les transferts linguistiques (le remplacement de l'usage de la langue maternelle française par celui de la langue anglaise), fait

<sup>(50)</sup> Rodrigue Landry, directeur général, Institut canadien de recherche sur les minorités linguistiques, L'éducation: pierre angulaire de la revitalisation des communautés francophones et acadiennes, Mémoire présenté au Comité sénatorial permanent des langues officielles, Ottawa, 14 février 2005, p. 5 et 6.

<sup>(51)</sup> *Ibid*.

en sorte que la clientèle admissible à l'école française est en baisse<sup>(52)</sup>. Ces facteurs mettent en relief l'importance de travailler à la revitalisation linguistique des communautés francophones en milieu minoritaire. Ils font voir la précarité de l'existence et du développement de ces communautés et la nécessité d'interventions pour leur revitalisation linguistique. Cette revitalisation présuppose que l'éducation (de la petite enfance au post-secondaire) devienne un contexte de socialisation culturelle et langagière vivant et conscientisant<sup>(53)</sup>.

# b. L'accroissement du nombre d'immigrants et leur intégration au milieu minoritaire francophone

Bien que l'immigration puisse contribuer à l'accroissement de la population francophone en milieu minoritaire et à ses effectifs scolaires, elle a jusqu'à maintenant peu favorisé la croissance de la population francophone en milieu minoritaire. Beaucoup d'immigrants ne connaissent pas l'existence de communautés francophones au Canada à l'extérieur du Québec. Ils ne sont pas informés des structures d'accueil et des services disponibles dans ces communautés (p. ex. des écoles de langue française, des médias francophones, des garderies francophones, etc.) Toutefois, il importe de signaler que parmi l'ensemble des immigrants, il s'en trouve qui n'ont pas le français comme langue maternelle mais qui, en raison de leur éducation ou d'autres affinités culturelles, sont plutôt disposés à favoriser le français comme première langue officielle parlée. Ces immigrants, qu'on appelle francotropes, constituent un bassin de population susceptible d'accroître la population francophone et ses effectifs scolaires en milieu minoritaire<sup>(54)</sup>.

Dans l'optique de l'engagement du gouvernement fédéral envers l'égalité des langues officielles au Canada, il importe donc d'assurer, autant sur le plan de la sélection des immigrants que sur ceux de l'information et des structures d'accueil, une part plus équitable d'intégration de la population immigrante au sein des communautés francophones en milieu minoritaire. Les structures d'accueil doivent être ouvertes, de façon à permettre au système scolaire francophone de s'adapter aux nouvelles clientèles afin d'accomplir sa mission, qui comprend la promotion de l'identité francophone des jeunes, le développement de la langue française et l'épanouissement de la communauté francophone<sup>(55)</sup>.

<sup>(52)</sup> *Ibid.*, p. 14 et 15.

<sup>(53)</sup> *Ibid*.

<sup>(54)</sup> *Ibid.*, p. 16.

<sup>(55)</sup> *Ibid*.

#### 2. Les enjeux de l'éducation francophone liés à l'école en milieu minoritaire

#### a. L'action concertée des partenaires

L'éducation seule ne peut garantir la vitalité d'une minorité linguistique<sup>(56)</sup>, mais elle en est un élément essentiel et peut être considérée comme la pierre angulaire du développement communautaire; il importe donc que les interventions du gouvernement et celles du groupe minoritaire soient en synergie pour accroître les chances de revitalisation des communautés francophones en milieu minoritaire (57). De l'avis de Rodrigue Landry, un partenariat de collaboration constitué du gouvernement fédéral, des gouvernements provinciaux et des organismes communautaires s'impose pour cibler les priorités et assurer une plus grande concertation et une plus grande étendue des actions visant l'épanouissement des communautés francophones en milieu minoritaire. Le Plan d'action pour les langues officielles du gouvernement fédéral ne semble pas favoriser une forte synergie des actions gouvernementales et communautaires. Ce plan ne considère pas de nouvelles ententes fédérales-provincialesterritoriales visant une plus grande complétude des secteurs d'actions de revitalisation. Par exemple, il semble y avoir peu de concertation entre les activités de la Conférence ministérielle des affaires francophones, qui regroupe les provinces et les territoires, et les activités gérées par le gouvernement fédéral.

## b. L'école de langue française, la vie communautaire et la socialisation en français dès la petite enfance

L'intégration de l'école à la communauté est essentielle, puisqu'un minimum de vie communautaire est requis pour favoriser la socialisation langagière dans la langue de la minorité. L'école francophone est aux prises avec de grands défis. Elle n'attire qu'une faible majorité des ayants droit. Elle a du mal à garder ceux qu'elle y attire et dont les chances de réussir sont fortement tributaires de leurs compétences linguistiques dans la langue d'apprentissage<sup>(58)</sup>. L'école de langue française dans certaines municipalités est parfois la seule institution franco-dominante et elle s'avère le moyen privilégié pour préserver la culture et l'identité francophone. En milieu urbain, l'établissement d'une école qui favorisera la vie

<sup>(56)</sup> *Ibid*.

<sup>(57)</sup> *Ibid.*, p. 9.

<sup>(58)</sup> Liliane Vincent, directrice des Services aux francophones, Fédération canadienne des enseignantes et des enseignants, *Témoignages du Comité sénatorial permanent des langues officielles*, 38<sup>e</sup> législature, 1<sup>re</sup> session, Ottawa, 14 février 2005.

communautaire présente d'autres enjeux. Même lorsque le nombre de francophones justifie la construction d'écoles gérées par la minorité, il y a souvent une forte dispersion de la population francophone sur le territoire et l'école de langue française ne contribuera pas nécessairement à la vie communautaire francophone. Les centres scolaires communautaires sont des établissements qui peuvent contribuer à la vie française de la famille et de l'école et à la vie communautaire de la collectivité francophone<sup>(59)</sup>.

Peu importe que l'école de langue française se situe en milieu rural ou en milieu urbain, la Commission nationale des parents francophones (CNPF) et Rodrigue Landry de l'ICRML ont rappelé qu'elle doit contribuer à la socialisation en français, qui est d'une importance capitale pour assurer la revitalisation communautaire et qui devrait être la première priorité. Ce sont les interventions réussies dans ce domaine qui auront la plus forte incidence sur la vitalité future des communautés francophones en milieu minoritaire. En effet, les enfants des couples exogames représentent un potentiel démographique non négligeable pour l'avenir, et la cause directe de l'assimilation n'est pas l'exogamie en soi, mais plutôt la dynamique langagière choisie par la famille et les choix scolaires faits par les parents<sup>(60)</sup>.

L'atteinte de l'objectif d'une école favorisant la socialisation en français doit reposer sur des services d'appui à la famille qui seront rendus disponibles par la mise sur pied de centres de la petite enfance. Ils seraient rattachés aux structures scolaires francophones existantes, afin de contribuer à la socialisation des enfants en français avant leur entrée à l'école et de répondre à la croissance des effectifs scolaires liée au recrutement d'un plus grand nombre d'enfants d'ayants droit de parents exogames et d'enfants de parents immigrants.

#### c. La double mission de l'école de langue française en milieu minoritaire

L'accomplissement de la mission de l'école francophone en milieu minoritaire doit reposer sur un ensemble de ressources adéquates pour une éducation de qualité équivalente à celle de la majorité, ce qui peut se faire au moyen d'une pédagogie propre au milieu francophone minoritaire. En effet, la pédagogie est à la base de l'apprentissage et de la réussite identitaires.

<sup>(59)</sup> Rodrigue Landry, directeur général, Institut canadien de recherche sur les minorités linguistiques, L'éducation: pierre angulaire de la revitalisation des communautés francophones et acadiennes, Mémoire présenté au Comité sénatorial permanent des langues officielles, Ottawa, 14 février 2005, p. 19.

<sup>(60)</sup> *Ibid.*, p. 13 et 14.

En contexte minoritaire, la mission éducative est double, ainsi que le programme d'études connexe. La pédagogie propre au milieu francophone, premièrement, vise le développement maximal du potentiel humain des élèves et, deuxièmement, est fondée sur un partenariat famille-école-communauté axé sur la participation de la communauté à la vie scolaire et l'engagement de l'école et des élèves dans la communauté<sup>(61)</sup>.

Lorsqu'on parle de l'école de langue française en milieu minoritaire, il faut tenir compte de ce qui s'y passe, aussi bien à l'extérieur qu'à l'extérieur. Il faut aller au-delà des ressources humaines et matérielles. Comme le disait Paulette Gagnon, présidente de la FCCF, ce qu'on fait dans l'école (la pédagogie), et au-delà de la pédagogie (l'enrichissement culturel de l'école), ce n'est pas quelque chose qui a tellement préoccupé les conseils et les conseillers scolaires, maintenant responsables de la gestion scolaire des écoles de langue française en milieu minoritaire (62). Cette mission particulière de l'école de langue française en milieu minoritaire a fait l'objet d'une étude de la FCCF sur le lien langue-culture-éducation. Les conclusions de cette étude montrent que la préoccupation au sujet de la double mission de l'école est beaucoup plus grande quand on parle des écoles francophones en milieu minoritaire. Il s'agit non seulement d'être exposé aux arts – ce qui est la préoccupation des écoles majoritaires – mais aussi de trouver dans l'école un moyen d'enrichir la culture des élèves ou de les exposer à la culture et de développer leur appartenance culturelle, ce qui déborde largement le cadre de l'éducation artistique. Pourquoi cette différence? Parce que la culture n'est pas un acquis dans les communautés francophones en milieu minoritaire (63).

#### d. Une pédagogie propre au milieu minoritaire francophone

La formation continue des professionnels fait appel à de nouvelles façons de penser et d'agir en éducation qui peuvent être en contradiction avec plusieurs des croyances et pratiques en vigueur. Une telle pédagogie favorisera chez les élèves la responsabilisation et l'engagement identitaire de même que les comportements langagiers en français<sup>(64)</sup>. D'après

<sup>(61)</sup> Ibid., p. 19 et 20.

<sup>(62)</sup> Paulette Gagnon, présidente, Fédération culturelle canadienne-française, *Témoignages du Comité sénatorial permanent des langues officielles*, 38<sup>e</sup> législature, 1<sup>re</sup> session, Ottawa, 7 mars 2005.

<sup>(63)</sup> Marc Haentjens, directeur général du Regroupement des éditeurs canadiens-français, Fédération culturelle canadienne-française, *Témoignages du Comité sénatorial permanent des langues officielles*, 38<sup>e</sup> législature, 1<sup>re</sup> session, Ottawa, 7 mars 2005..

<sup>(64)</sup> Rodrigue Landry, directeur général, Institut canadien de recherche sur les minorités linguistique, L'éducation : pierre angulaire de la revitalisation des communautés francophones et acadiennes,

l'Alliance canadienne des responsables des enseignantes et des enseignants en français langue maternelle (ACREF), le moment est venu de créer un engouement national pour la réussite scolaire à partir d'un investissement important de fonds fédéraux dans la formation de nos pédagogues. Le plus grand défi sera d'offrir un personnel accueillant et compétent pour que les conseils scolaires puissent répondre aux attentes de leur communauté francophone. Et le défi de recruter et de retenir les élèves ne sera pas moins formidable, puisqu'il présupposera des efforts et des stratégies innovatrices du même ordre pour attirer et retenir le personnel<sup>(65)</sup>.

Comme l'ont signalé Joseph-Yvon Thériault du CIRCEM et Rodrigue Landry de l'ICRML, cette quête d'une pédagogie propre au minoritaire francophone reflète une évolution de l'école de langue française, qui n'est plus une école minoritaire, mais une école en milieu minoritaire. Cette nouvelle façon de voir l'école de langue française en milieu minoritaire a été confirmée par l'adoption de la *Charte*, qui a introduit dans l'éducation au Canada une « égalité » qui brise le modèle fondé sur la dualité majorité-minorité. La *Charte* a reconnu des droits égaux à deux écoles au cœur de la dualité canadienne : l'école de langue anglaise et l'école de langue française. Ainsi, ce n'est pas aux francophones en tant que minorité dans la plus grande partie du pays, mais bien aux francophones en tant que membres de l'une des deux communautés linguistiques nationales qu'est reconnu le droit à l'autonomie scolaire<sup>(66)</sup>.

L'école de langue française en milieu minoritaire apparaît aujourd'hui largement fragmentée et construite avant tout sur des identités communautaires, locales, provinciales (p. ex. acadienne, franco-ontarienne, franco-manitobaine, franco-albertaine, franco-colombienne, franco-yukonnaise, franco-ténoise et fransaskoise). En insistant sur leurs spécificités, les multiples communautés francophones ont, dans le cadre de l'éducation, oublié ce qui les unissait (la francophonie canadienne). Pour assurer le maintien et la reproduction d'une culture francophone à l'échelle du pays il faudrait songer à un programme d'études à la même échelle. Dans une société qui s'est largement transformée, où les communautés se sont diluées tout en s'ouvrant à une plus grande diversité individuelle et collective, l'urgence aujourd'hui est de

Mémoire présenté au Comité sénatorial permanent des langues officielles, Ottawa, 14 février 2005, p. 20 et 21.

<sup>(65)</sup> Denise Moulun-Pasek, présidente, Alliance canadienne des responsables, des enseignantes et des enseignants en français langue maternelle, *Présentation au Comité sénatorial permanent des langues officielles*, Ottawa, 7 mars 2005, p. 5.

<sup>(66)</sup> Rodrigue Landry, directeur général, Institut canadien de recherche sur les minorités linguistique, L'éducation: pierre angulaire de la revitalisation des communautés francophones et acadiennes, Mémoire présenté au Comité sénatorial permanent des langues officielles, Ottawa, 14 février 2005, p. 10.

réfléchir au projet d'une école de langue française. Pour mener à bien cette réflexion, les communautés francophones en milieu minoritaire pourraient effectuer un rapprochement avec la francophonie québécoise<sup>(67)</sup> et travailler en collaboration, en tant que francophones, pour se doter d'outils pédagogiques adaptés à leur milieux respectifs.

#### e. La capacité d'atteindre des résultats équivalents à ceux de la majorité

Les communautés francophones en milieu minoritaire ont des besoins particuliers. Pour aspirer à des résultats équivalents à ceux de la majorité et les atteindre, elles ont besoin de ressources au moins équivalentes à celles accordées à la majorité. De plus, il est utile de rappeler que le plus haut tribunal canadien a rendu un arrêt dans lequel il a indiqué que ces ressources doivent parfois même être supérieures, compte tenu des besoins qui sont propres à ces communautés<sup>(68)</sup>. Ce manque de ressources pour l'enseignement primaire et secondaire vaut aussi pour l'enseignement postsecondaire, comme le signalait le Réseau des cégeps et des collèges francophones du Canada (RCCFC). Non seulement l'établissement d'enseignement postsecondaire doit s'occuper des questions d'accès, mais encore il doit s'assurer de la qualité de cette formation en tenant compte des défis importants inhérents à la réalité des communautés francophones en milieu minoritaire<sup>(69)</sup>.

#### C. Une campagne nationale de sensibilisation

Le défi de la revitalisation des communautés francophones en milieu minoritaire comporte le besoin de créer une prise de conscience collective des enjeux et des défis. Il reste à voir si la volonté politique canadienne et la solidarité des organismes communautaires francophones sont suffisamment fortes pour mener à terme une véritable campagne de revitalisation des communautés francophones en milieu minoritaire<sup>(70)</sup>.

<sup>(67)</sup> Centre interdisciplinaire de recherche sur la citoyenneté et les minorités, Université d'Ottawa, Présentation au Comité sénatorial permanent des langues officielles, Ottawa, 7 mars 2005, p. 5.

<sup>(68)</sup> Madeleine Chevalier, présidente, Fédération nationale des conseils scolaires francophones, *Déclaration* d'ouverture à la comparution devant le Comité sénatorial permanent des langues officielles, Ottawa, 14 février 2005, p. 6.

<sup>(69)</sup> Réseau des cégeps et des collèges francophones du Canada, *Présentation du RCCFC devant le Comité sénatorial permanent des langues officielles*, Ottawa, 7 mars 2005, p. 9.

<sup>(70)</sup> Rodrigue Landry, directeur général, Institut canadien de recherche sur les minorités linguistique, L'éducation : pierre angulaire de la revitalisation des communautés francophones et acadiennes,

Une campagne de sensibilisation est nécessaire pour optimaliser le recrutement de la clientèle admissible et favoriser la socialisation précoce en français chez les enfants. Aujourd'hui, près des deux tiers (64 p. 100) des clients admissibles à l'école de langue française conformément à l'article 23 sont de familles exogames, ce qui a des effets énormes sur la socialisation des enfants en français et sur les choix scolaires des parents. D'après Rodrigue Landry, ces données au sujet des ayants droit varient selon les études. Il a mentionné qu'à peine un peu plus de 50 p. 100 de la clientèle admissible fréquente les écoles gérées par les minorités francophones<sup>(71)</sup>. Ces données diffèrent de celles présentées dans le Plan d'action pour les langues officielles du gouvernement fédéral, qui veut faire passer d'ici 2013 la proportion des étudiants admissibles inscrits dans les écoles de langue française en milieu minoritaire de 68 à 80 p. 100<sup>(72)</sup>.

Des recherches montrent que beaucoup de parents ne sont pas conscients des conditions scolaires et familiales qui contribuent au développement optimal du bilinguisme chez leur enfant. Il faut favoriser une prise de conscience collective des enjeux et des défis pour mener à bien une véritable campagne de revitalisation des communautés francophones et acadiennes.

Sur ce point, le Comité constate que les coûts associés à la promotion et à la sensibilisation sont lourds et ne peuvent pas être assurés uniquement par les organismes communautaires. La Cour suprême du Canada a dit que « [1]a province a l'obligation d'offrir des services d'éducation [et] de les faire connaître et de les rendre accessibles aux parents du groupe linguistique minoritaire[...] »<sup>(73)</sup> et, en outre, que « [1]a province a l'obligation de promouvoir activement des services éducatifs dans la langue de la minorité et d'aider à déterminer la demande éventuelle »<sup>(74)</sup>. Le Comité croit que le gouvernement fédéral doit aussi lui faire preuve d'un engagement plus ferme afin que soient atteints les objectifs visés en matière d'éducation pour les communautés francophones en milieu minoritaire et que la population soit

Mémoire présenté au Comité sénatorial permanent des langues officielles, Ottawa, 14 février 2005, p. 10 et 16.

<sup>(71)</sup> *Ibid.*, p. 14.

<sup>(72)</sup> Gouvernement du Canada, Le prochain acte: Un nouvel élan pour la dualité linguistique canadienne, Le Plan d'Action pour les langues officielles, Ottawa, 2003, p. 27.

<sup>(73)</sup> Renvoi relatif à la Loi sur les écoles publiques (Manitoba, art. 79(3), (4) et (7), [1993] 1 R.C.S. 839, p. 862.

<sup>(74)</sup> Arsenault-Cameron c. L'Île-du-Prince-Édouard, [2000] 1 R.C.S. 3, 2000 CSC 1, par. 34.

davantage sensibilisée à cet égard. Patrimoine canadien et ses partenaires devraient, par exemple, s'engager à promouvoir la dualité linguistique au moyen de capsules d'information ou de publicité.

#### **Recommandation 1:**

## Que le gouvernement fédéral mène :

- a) une campagne nationale de sensibilisation à la reconnaissance et au respect des droits linguistiques par tous les Canadiens et toutes les Canadiennes; et
- b) une campagne d'information auprès des communautés francophones en milieu minoritaire et des ayants droit en vertu de l'art. 23 de la *Charte*, sur leurs droits à l'éducation en français et la jurisprudence qui en découle.

#### CHAPITRE III - LA PETITE ENFANCE

#### A. La petite enfance et les communautés francophones en milieu minoritaire

Les services de garde et le préscolaire sont la voie d'accès à l'éducation primaire et secondaire et, par ricochet, à l'éducation postsecondaire. Bien plus, ils sont un outil essentiel dans la lutte contre l'assimilation qui, on le sait, se fait souvent en très bas âge. Pour assurer la pérennité des communautés francophones, il importe que cette voie d'accès soit en français. À cet égard, la Fédération des communautés francophones et acadiennes du Canada (FCFA) appuie entièrement la vision proposée par la CNPF : « Les familles francophones en milieu minoritaire auront un accès universel et abordable à des services de haute qualité en éducation pour favoriser le développement global de la petite enfance au sein des structures institutionnelles et communautaires en francophonie. »<sup>(75)</sup>

Comme le signalait l'ACREF, le financement de programmes de la petite enfance, conçus sur mesure pour les francophones en vue d'atteindre des résultats à long terme, est un investissement dans le capital humain de tous les Canadiens et de toutes les Canadiennes. Pour ce qui est de soutenir la dualité linguistique, des programmes taillés sur mesure pour la minorité francophone sont aussi un élément de survie linguistique. Ils sont essentiels pour préparer les élèves à un apprentissage réussi et continu en français. La demande de services à la petite enfance s'appuie sur une multitude de recherches confirmant que les étapes critiques du développement cérébral sont franchies avant l'âge de six ans. Les défis de l'assimilation linguistique que rencontreront les petits francophones en milieu minoritaire exigent des programmes d'avant-garde et des suivis sérieux des progrès pour assurer leur plein épanouissement en tant que francophones.

En général, les communautés francophones n'ont pas ce genre de services. Beaucoup d'enfants des communautés francophones en milieu minoritaire commencent l'école sans être prêts à le faire en français, et l'apprentissage des contenus des programmes est donc plus difficile. D'ailleurs, les résultats inférieurs obtenus par les élèves de la minorité francophone aux tests standardisés en attestent. Pour lutter contre l'assimilation (perte de l'usage de la langue maternelle et de l'identité culturelle) et faire en sorte que le rendement scolaire de la

<sup>(75)</sup> Fédération des communautés francophones et acadiennes du Canada, *Mémoire présenté au Comité sénatorial permanent des langues officielles*, Ottawa, 7 mars 2005, p. 1.

minorité francophone soit équivalent à celui de la majorité, les jeunes enfants doivent être exposés à des services en français qui les aideront à conserver l'usage de leur langue<sup>(76)</sup>.

#### 1. La préparation à la scolarisation en français

Il est urgent de faire contrepoids à la prédominance de l'anglais au cours des premières années de vie des enfants, période critique pour l'apprentissage du langage. Il est urgent de leur offrir la chance de partir sur le même pied que les élèves de la majorité et d'offrir aux parents des options qui les inciteront tout naturellement à opter pour l'école de langue française<sup>(77)</sup>. Ni la garde éducative (à trois ans), ni l'école (à cinq ans) ne sont en mesure, dans les conditions actuelles, de renverser adéquatement la perte identitaire<sup>(78)</sup>. La CNPF et son réseau de parents avancent donc l'idée d'un centre de la petite enfance et de la famille, plus vaste que la simple garderie. Cela ne veut pas dire que les parents sont opposés à la garderie. Toute garderie exige un programme éducatif qui favorisera l'apprentissage de l'enfant pour qu'il puisse se préparer à entrer dans le système scolaire à quatre ou à cinq ans<sup>(79)</sup>.

## 2. Les services d'accueil et d'éducation à la petite enfance

Les services d'accueil et d'éducation à la petite enfance qui visent à préparer les jeunes enfants francophones à apprendre et à mieux s'intégrer à l'école font désormais partie d'une vision globale de l'éducation en français en milieu minoritaire. Toutefois, une recherche effectuée en 2003 indique que le développement des enfants francophones est très mal assuré. Les communautés francophones en milieu minoritaire ne sont certes pas les seules à accuser un tel retard au Canada, mais elles sont d'autant plus touchées que leur minorisation croissante

<sup>(76)</sup> Denise Moulun-Pasek, présidente, Alliance des responsables, des enseignantes et des enseignants en français langue maternelle, *Présentation au Comité sénatorial permanent des langues officielles*, Ottawa, 7 mars 2005, p. 2.

<sup>(77)</sup> Liliane Vincent, directrice des Services aux francophones, Fédération canadienne des enseignantes et des enseignants, *Témoignages du Comité sénatorial permanent des langues officielles*, 38<sup>e</sup> législature, 1<sup>re</sup> session, Ottawa, 14 février 2005.

<sup>(78)</sup> Murielle Gagné-Ouellette, directrice générale, La Commission nationale des parents francophones, *Le système national de garde d'enfants*, *Témoignages du Comité sénatorial permanent des langues officielles*, 38<sup>e</sup> législature, 1<sup>re</sup> session, Ottawa, 14 février 2005.

<sup>(79)</sup> *Ibid*.

diminue chez leurs jeunes enfants aussi bien la capacité de maîtriser la langue française que les repères culturels<sup>(80)</sup>.

## 3. Les principaux enjeux des communautés francophones en milieu minoritaire

Dans le contexte de l'éducation de la petite enfance jusqu'au niveau postsecondaire, le CIRCEM a dégagé des enjeux particuliers propres au milieu minoritaire francophone tels que l'intégration linguistique et culturelle, l'égalité des chances, l'équivalence des résultats, le recrutement des ayants droit, la vitalité des communautés francophones. Ces enjeux font que le besoin d'une éducation publique pour la petite enfance diffère des besoins aux autres niveaux scolaires et des besoins correspondants de la majorité. Les besoins sont plus urgents et différents en contexte minoritaire, et les minorités francophones peuvent avoir besoin de services qui dépassent ceux dont bénéficie la majorité<sup>(81)</sup>.

Il importe ici de signaler que la FCE a soulevé un autre enjeu de taille concernant l'identification de la clientèle admissible aux centres de la petite enfance et de la famille pour la population francophone en milieu minoritaire. Il s'agit de préparer un profil ou une description idéale de cette clientèle, et non de la situation actuelle. Cette étude permettrait de faire voir aux parents, aux éducateurs de la petite enfance et aux ministères concernés la façon de structurer les services destinés aux enfants de la naissance à six ans, de manière à ce que ceux qui arrivent à l'école de langue française soient tout à fait prêts – et de façon égale – à réussir à l'école<sup>(82)</sup>.

Un des enjeux signalés par la CNPF est l'avenir des familles, des écoles et des communautés francophones en milieu minoritaire, qui est aussi celui de la dualité linguistique, de la pluralité culturelle et du capital humain du pays. En milieu minoritaire, les besoins et priorités ne sont pas les mêmes que ceux de la majorité au Canada. On le remarque même chez les enfants qui se rendent à l'école de langue française : il y a un manque général de motivation et de confiance relativement à l'usage de la langue dans des situations autres que l'obligation de parler français en salle de classe. Ce sont des facteurs liés aux dimensions non cognitives de

<sup>(80)</sup> Centre interdisciplinaire de recherche sur la citoyenneté et les minorités, Université d'Ottawa, *Présentation au Comité sénatorial permanent des langues officielles*, Ottawa, 7 mars 2005, p. 3.

<sup>(81)</sup> Ibid.

<sup>(82)</sup> Liliane Vincent, directrice des Services aux francophones, Fédération canadienne des enseignantes et des enseignants, *Témoignages du Comité sénatorial permanent des langues officielles*, 38<sup>e</sup> législature, 1<sup>re</sup> session, Ottawa, 14 février 2005.

l'apprentissage, celles sans doute qui ont le plus fort impact sur le comportement langagier. On enregistre un important décrochage du système d'éducation de langue française après la maternelle ou la première année<sup>(83)</sup>.

#### 4. La petite enfance et l'article 23 de la Charte

Le droit des parents de la minorité francophone de faire instruire leurs enfants en langue française aux niveaux primaire et secondaire est reconnu expressément à l'article 23 de la *Charte*. Le Comité est d'avis que le régime préscolaire doit également faire partie d'une vision qui favorise l'épanouissement linguistique et culturel de la minorité francophone au Canada. En effet, sans formation en français pendant la petite enfance, les enfants sont moins aptes et moins désireux de s'intégrer dans les écoles de langue française, ce qui enlève aux droits protégés par l'article 23 une partie de leur raison d'être. Ne pas offrir aux enfants francophones la possibilité de passer leur petite enfance ailleurs que dans des institutions de langue anglaise est contraire à l'objectif d'épanouissement de la communauté francophone minoritaire et à l'exigence d'une éducation équivalente à celle de la majorité linguistique.

Le Comité remarque que la Cour suprême du Canada a opté pour une interprétation large des droits en vertu de l'article 23 de la *Charte* :

Il faut clairement tenir compte de l'importance de la langue et de la culture dans le domaine de l'enseignement ainsi que de l'importance des écoles de la minorité linguistique officielle pour le développement de la communauté de langue officielle lorsque l'on examine les mesures prises par le gouvernement pour répondre à la demande de services [...] Une interprétation fondée sur l'objet des droits prévus à l'article 23 repose sur le véritable objectif de cet article qui est de remédier à des injustices passées et d'assurer à la minorité linguistique officielle un accès égal à un enseignement de grande qualité dans sa propre langue, dans des circonstances qui favoriseront le développement de la communauté. (84)

<sup>(83)</sup> Ghislaine Pilon, présidente, La Commission nationale des parents francophones, *Le système national de garde d'enfants*, *Témoignages du Comité sénatorial permanent des langues officielles*, 38<sup>e</sup> législature, 1<sup>re</sup> session, Ottawa, 14 février 2005.

<sup>(84)</sup> Arsenault-Cameron c. L'Île-du-Prince-Édouard, [2000] 1 R.C.S. 3, 2000 CSC 1, par. 27.

La Cour suprême a ailleurs conclu que « [1]es droits linguistiques doivent <u>dans</u> <u>tous les cas</u> être interprétés en fonction de leur objet, de façon compatible avec le maintien et l'épanouissement des collectivités de langue officielle au Canada » [souligné dans l'original]<sup>(85)</sup>.

Lorsqu'on lui a demandé si l'objet de l'article 23 de la *Charte* comprend aussi le droit de faire instruire ses enfants au niveau préscolaire, Pierre Foucher, expert en droit constitutionnel de l'Université de Moncton, a répondu : « L'idée est de réparer, de refranciser, de combattre l'assimilation. Est-ce que cela peut s'étendre au préscolaire? Probablement qu'il y a un bon argument dans le fait que si on veut que l'instruction primaire ait lieu, qu'il faut aller chercher les enfants dès la petite enfance, le préscolaire. Il faut avoir la garderie dans l'école de la minorité. »<sup>(86)</sup> Il a ajouté : « Avoir les garderies dans l'école, c'est s'assurer que l'on va donner accès à l'éducation en français aux enfants dès le début. »

## B. Les initiatives fédérales et la petite enfance

Il y a eu deux ententes fédérales-provinciales-territoriales récentes en matière de petite enfance, l'Entente sur le développement de la petite enfance en 2000 et le Cadre multilatéral pour l'apprentissage et la garde des jeunes enfants en 2003. Cependant, ces deux ententes n'ont fait aucune mention particulière des besoins des minorités francophones<sup>(87)</sup>. À l'aube d'une autre entente en 2005, le même scénario se répète. La FCFA a trouvé très préoccupant que l'investissement annoncé dans le budget du 23 février 2005 ne semble assorti d'aucune garantie que les besoins des communautés francophones et acadiennes seront pris en compte<sup>(88)</sup>.

En 2004, la CNPF a obtenu du financement pour le projet Partir en français (un million de dollars sur 25 mois) et, plus récemment, pour le projet Partir en français 2 (365 000 \$ sur 8 mois). Ces fonds servent à bâtir la capacité de ses membres et de ses partenaires sur le

<sup>(85)</sup> R. c. Beaulac, [1999] 1 R.C.S. 768, par. 25 (la majorité de la Cour).

<sup>(86)</sup> Pierre Foucher, professeur titulaire, Faculté de droit, Université de Moncton, *Bilan et pistes d'avenir : Article 23 de la Charte canadienne des droits et libertés*, Comité sénatorial permanent des langues officielles, Extrait du témoignage, Ottawa, 14 février 2005, p. 6.

<sup>(87)</sup> Rodrigue Landry, directeur général, Institut canadien de recherche sur les minorités linguistiques, L'éducation: pierre angulaire de la revitalisation des communautés francophones et acadiennes, Mémoire présenté au Comité sénatorial permanent des langues officielles, Ottawa, 14 février 2005, p. 18.

<sup>(88)</sup> Fédération des communautés francophones et acadiennes du Canada, *Mémoire de la FCFA présenté au Comité sénatorial permanent des langues officielles*, Ottawa, 7 mars 2005, p. 2.

terrain, parce que la petite enfance est de compétence provinciale et territoriale. La Commission collabore étroitement avec le secteur de la recherche appliquée du ministère du Développement social afin d'orienter le projet pilote de garde d'enfants (10,8 millions de dollars) prévu dans le Plan d'action pour les langues officielles. Deux représentants de la Commission nationale siègent au Comité consultatif de recherche, ainsi que plusieurs chercheurs francophones du milieu minoritaire. La recherche permettra d'établir des assises scientifiques essentielles pour les politiques et les programmes à venir au ministère du Développement social<sup>(89)</sup>.

En 2003, le Plan d'action pour les langues officielles du gouvernement fédéral reconnaissait le développement de la petite enfance en français comme secteur prioritaire. Entre autres, le gouvernement fédéral s'engageait à encourager « les provinces et les territoires à tenir compte des besoins des familles de milieu linguistique minoritaire », donnant ainsi suite à l'engagement pris par les gouvernements provinciaux et territoriaux « envers les enfants qui vivent dans des conditions culturelles et linguistiques particulières »<sup>(90)</sup>.

Lors de la Conférence des ministres responsables des Affaires francophones en octobre 2000, les ministres reconnaissaient « le besoin de travailler avec leurs homologues d'autres ministères pour faire en sorte que les intérêts des communautés francophones et acadienne sont considérés dans différents dossiers, tels la petite enfance »<sup>(91)</sup>. Par contre, dans une étude effectuée en 2003, le CIRCEM signalait que : « Aucune province ou territoire n'a adopté de politiques visant la petite enfance francophone, et aucun programme ne concerne expressément le développement d'initiatives émanant des communautés francophones du pays dans ce dossier. »<sup>(92)</sup>

Depuis, dans le cadre de l'annonce de l'initiative de cinq milliards de dollars pour les services de garde, des pourparlers sont en cours avec les ministres fédéral, provinciaux et territoriaux responsables des services sociaux, qui sont parvenus à un consensus sur l'apprentissage et la garde des jeunes enfants. Ils ont discuté de l'importance de faire en sorte

<sup>(89)</sup> Ghislaine Pilon, présidente, La Commission nationale des parents francophones, *Le système national de garde d'enfants*, *Témoignages du Comité sénatorial permanent des langues officielles*, 38<sup>e</sup> législature, 1<sup>re</sup> session, Ottawa, 14 février 2005.

<sup>(90)</sup> Gouvernement du Canada, Le prochain acte : un nouvel élan pour la dualité linguistique canadienne, Plan d'action pour les langues officielles, 2003, p. 57.

<sup>(91)</sup> Fédération des communautés francophones et acadiennes, *Mémoire de la FCFA présenté au Comité sénatorial permanent des langues officielles*, Ottawa, 7 mars 2005, p. 2.

<sup>(92)</sup> Centre interdisciplinaire de recherche sur la citoyenneté et les minorités, Université d'Ottawa, Présentation au Comité sénatorial permanent des langues officielles, Ottawa, 7 mars 2005, p. 5.

que les programmes et services d'apprentissage et de garde des jeunes enfants tiennent compte des besoins particuliers de chaque enfant et permettent aux enfants de réaliser leur plein potentiel. Ils ont également discuté de l'importance que le régime d'apprentissage et de garde des jeunes enfants reconnaisse et valorise les éducateurs de la petite enfance et les fournisseurs de services de garde d'enfants hautement compétents et dévoués qui, chaque jour, offrent aux enfants des expériences enrichissantes dans un environnement sain et stimulant. Les ministres ont convenu de se rencontrer à nouveau au début de 2005 pour conclure une entente. Ils prévoient un calendrier chargé, qui mènera à l'élaboration de l'entente finale et à l'allocation des ressources dès l'exercice 2005-2006. La nouvelle initiative misera sur le succès qu'a connu le cadre multilatéral fédéral-provincial-territorial sur l'apprentissage et la garde de jeunes enfants de 2003, qui a confié aux provinces et aux territoires la responsabilité première de ce dossier (93).

Bien que les provinces et les territoires souscrivent aux principes de l'article 23 de la *Charte*, le ministre du Développement social remarque qu'il aura, avant d'arriver à un consensus avec ses homologues provinciaux et territoriaux, des difficultés à aplanir concernant les langues officielles et la nouvelle initiative pour la petite enfance en milieu minoritaire francophone.

## C. Un investissement dans la petite enfance : un investissement social qui rapporte

Depuis une trentaine d'années, la recherche montre que tout se joue durant la période préscolaire, qui serait donc un moment particulièrement opportun pour investir dans le capital humain. Les données scientifiques indiquent clairement que le développement cognitif, social et émotionnel atteint son apogée durant les trois premières années de la vie<sup>(94)</sup>. Le fait de ne pas investir dans la petite enfance en milieu minoritaire a pour résultat d'affaiblir sans retour le capital humain. Déjà, la moitié des enfants commencent leur vie désavantagés, puisque leurs capacités sur les plans de la langue, de la culture et de l'identité sont en grande partie négligées. Par ailleurs, il ne faut pas oublier que l'investissement dans le capital humain est la clé de l'innovation et de la créativité dans la nouvelle économie<sup>(95)</sup>.

<sup>(93)</sup> Secrétariat des Conférences intergouvernementales canadiennes, fédérales provinciales, *Communiqués*, 2 novembre 2004 et 11 février 2005.

<sup>(94)</sup> Ghislaine Pilon, présidente, La Commission nationale des parents francophones, Le système national de garde d'enfants, Présentation au Comité sénatorial permanent des langues officielles, Ottawa, 14 février 2005, p. 2.

<sup>(95)</sup> *Ibid.*, p. 3 et 6.

À l'heure actuelle, si l'on exclut les centres de la petite enfance du Québec, seulement 8 p. 100 des enfants du Canada ont accès à une place de garde accréditée. Les francophones en milieu minoritaire sont encore plus mal servis, même si leurs besoins sont criants. À preuve, la moitié d'entre eux s'assimilent avant l'âge de cinq ans et ne se rendent pas à l'école française. La CNPF a proposé un modèle qui s'inspire de la politique familiale au Québec. En plus de l'accent mis sur la qualité, deux éléments clés de la démarche des centres de la petite enfance au Québec sont à retenir. D'abord, les minorités anglophone et autochtone bénéficient d'un service égal. Il va de soi que les communautés francophones au Canada doivent recevoir des services de leur gouvernement sur la même base. Ensuite, au Québec, un encadrement professionnel et une formation continue permettent aux parents de gérer les centres de la petite enfance. Pour les parents francophones en milieu minoritaire, il serait aussi souhaitable que les communautés elles-mêmes assurent la gestion des centres de la petite enfance et de la famille. La gestion de ces centres est encore plus importante que celle des écoles primaires et secondaires, parce que les enfants sont encore plus jeunes et plus vulnérables<sup>(96)</sup>.

La mise en place des centres de la petite enfance et de la famille repose sur une vision qui se résume en une dizaine de mots : il faut un ensemble de services sous le signe de la cohérence. « Cohérence » est le mot d'ordre ici, l'école agissant comme pivot dans le cadre d'un partenariat avec la communauté, et la compétence linguistique est à la base du succès de l'apprentissage dans toutes les matières<sup>(97)</sup>. De là l'importance des quatre éléments qui suivent.

#### 1. L'accent sur le développement de la petite enfance

Les politiques publiques devraient favoriser une approche intégrée (santé, apprentissage et développement social) en milieu minoritaire, centrée sur l'intervention auprès des familles dans les premiers mois de vie et les années suivant la naissance. Un autre point qui est ressorti clairement est la nécessité de protéger l'intégrité du caractère français des services à la petite enfance<sup>(98)</sup>. Il faut toutefois prendre garde de ne pas exclure les parents de foyers exogames et les parents anglophones. Il faut songer à mettre au point des moyens d'intégrer ces parents et d'élaborer des outils de francisation.

<sup>(96)</sup> *Ibid.*, p. 4.

<sup>(97)</sup> Fédération canadienne des enseignantes et des enseignants, *Mémoire présenté au Comité sénatorial permanent des langues officielles*, Ottawa, 14 février 2005, p. 21.

<sup>(98)</sup> *Ibid*.

#### 2. La création de centres de la petite enfance et de la famille

Les centres de la petite enfance et de la famille seraient un lieu de coordination des interventions au foyer et comprendraient une variété de services aux enfants (garde éducative, centre de ressources, prématernelle, groupes de jeu, dépistage précoce d'apprentissage). Il est primordial de bien arrimer les services d'accueil et d'éducation à la petite enfance à l'école de langue française pour augmenter leur portée, garantir leur stabilité, leur durabilité et leur accessibilité<sup>(99)</sup>.

Il est aussi urgent de rattacher aux écoles francophones des services de garde et d'éducation des petits. Des services de haute qualité en français, disponibles et accessibles, pour l'ensemble de la communauté en milieu minoritaire donneraient aux enfants des chances égales d'avoir un rendement scolaire conforme aux normes de la majorité canadienne. L'école en milieu francophone minoritaire, parce qu'elle jouit d'une protection constitutionnelle qui lui assure stabilité et accessibilité, semble être la meilleure structure pour encadrer le développement des services à la petite enfance. L'intégration des services sous l'égide de l'école favoriserait aussi cette continuité. L'éducation doit être vue comme un continuum s'étendant de la petite enfance jusqu'au niveau postsecondaire. Des services d'accueil et d'éducation de la petite enfance en français sont vraisemblablement la « porte d'entrée à l'école de langue française. Ce continuum qui apparaît comme essentiel à la revitalisation des communautés francophones en milieu minoritaire, faciliterait cette transition à l'école et permettrait également aux parents d'apprivoiser un milieu scolaire francophone plus tôt et de mieux préparer l'enfant. »<sup>(100)</sup>

#### **Recommandation 2:**

Que les politiques et programmes fédéraux relatifs à la petite enfance prennent en compte les besoins des parents, afin de promouvoir le plein développement de leurs enfants et l'apprentissage du français qui commence dès le bas âge à la maison.

<sup>(99)</sup> Ghislaine Pilon, présidente, La Commission nationale des parents francophones, *Le système national de garde d'enfants, Présentation au Comité sénatorial permanent des langues officielles*, Ottawa, 14 février 2005, Ottawa, 14 février 2005, p. 5.

<sup>(100)</sup> Fédération canadienne des enseignantes et des enseignants, *Mémoire présenté au Comité sénatorial permanent des langues officielles*, Ottawa, 14 février 2005, p. 6 et 20; Madeleine Chevalier, présidente, Fédération nationale des conseils scolaires francophones, *Déclaration d'ouverture à la comparution devant le Comité sénatorial permanent des langues officielles*, Ottawa, 14 février 2005, p. 5.

## 3. L'accès aux ententes fédérales-provinciales-territoriales

Les communautés francophones en milieu minoritaire doivent bénéficier, avant toute autre chose, des ententes fédérales-provinciales-territoriales. Comme l'a dit Pierre Desrochers, président de la Fédération des conseils scolaires francophones de l'Alberta (FCSFA), « l'orientation et les objectifs de ces ententes devraient davantage appuyer les services relatifs à la petite enfance »<sup>(101)</sup>. Le fédéral doit assurer qu'un financement équitable sera réservé aux francophones dans chaque administration. Les gouvernements doivent considérer les communautés francophones comme des lieux privilégiés pour passer à l'action immédiatement. Le ministère du Développement social négocie présentement des ententes avec les provinces et les territoires pour la mise en œuvre d'un système national de service de garde. Ce projet est d'une importance capitale pour les communautés en milieu minoritaire<sup>(102)</sup>.

Les partenaires dans les communautés francophones se sont positionnés pour négocier avec leur gouvernement. Ils exigent une part équitable du financement réservé au développement des communautés francophones, et ce, sur une base stable et durable. D'excellentes solutions ont été trouvées dans le domaine de la santé, avec la Société Santé en français, et dans le domaine de l'économie et des ressources humaines, avec le Comité national des ressources humaines francophones du Canada et avec les réseaux de développement économique et de l'employabilité<sup>(103)</sup>. Il importe donc que les ententes qui seront signées entre les gouvernements comprennent des dispositions précises qui permettront aux francophones en milieu minoritaire de créer des services de garde dans leur langue. Ces ententes doivent refléter très clairement les engagements des gouvernements envers les communautés minoritaires de langue officielle<sup>(104)</sup>.

<sup>(101)</sup> Pierre Desrochers, président, Fédération des conseils scolaires francophones de l'Alberta, *Témoignages du Comité sénatorial permanent des langues officielles*, 37<sup>e</sup> législature, 2<sup>e</sup> session, Edmonton, 23 octobre 2003.

<sup>(102)</sup> Ghislaine Pilon, présidente, présidente, La Commission nationale des parents francophones, *Le système national de garde d'enfants*, *Présentation au Comité sénatorial permanent des langues officielles*, Ottawa, 14 février 2005, p. 2.

<sup>(103)</sup> Ibid., p. 5.

<sup>(104)</sup> Fédération des communautés francophones et acadiennes du Canada, *Mémoire de la FCFA présenté au Comité sénatorial permanent des langues officielles*, Ottawa, 7 mars 2005, p. 2.

## 4. La mise sur pied de réseaux de la petite enfance

Les gouvernements doivent appuyer d'urgence la consolidation de réseaux de partenaires (établissements, professionnels, formateurs, communautés et gouvernements) et leur fournir la capacité de se regrouper, de s'informer et de faire la promotion du développement de la petite enfance francophone dans leur province ou leur territoire<sup>(105)</sup>. Le manque de ressources pour la francisation et la revitalisation des communautés francophones en milieu minoritaire à partir de la petite enfance inquiète la CNPF, le tenant de ce dossier, et lui fait dire : « Comme société, on ne pourra pas continuer à soutenir ces systèmes sans une approche préventive auprès de la population la plus jeune. »<sup>(106)</sup>

#### **Recommandation 3:**

## Que le gouvernement fédéral :

- a) inclue une clause linguistique dans tous ses protocoles et ententes afin d'assurer que les communautés francophones en milieu minoritaire bénéficient pleinement des initiatives relatives à la petite enfance; et
- c) élargisse les protocoles et ententes relatifs à l'enseignement dans la langue de la minorité afin d'inclure les services préscolaires dans le continuum d'apprentissage de la langue française de la minorité.

Note: Depuis la fin de ses audiences, le Comité a appris la signature d'ententes fédérales-provinciales portant sur l'apprentissage et la garde des jeunes enfants avec cinq provinces. Le Comité n'a pu en faire l'analyse.

-

<sup>(105)</sup> Ghislaine Pilon, présidente, La Commission nationale des parents francophones, *Le système national de garde d'enfants*, *Témoignages du Comité sénatorial permanent des langues officielles*, 38<sup>e</sup> législature, 1<sup>re</sup> session, Ottawa, 14 février 2005.

<sup>(106)</sup> *Ibid.*, p. 3.

## CHAPITRE IV – L'ÉDUCATION PRIMAIRE ET SECONDAIRE

## A. L'état actuel de l'éducation en milieu minoritaire francophone

Il existe aujourd'hui 31 conseils scolaires francophones, répartis dans neuf provinces et trois territoires, qui gèrent près de 700 écoles de langue française comptant environ 150 000 élèves<sup>(107)</sup>. En mars 2003, le gouvernement fédéral a annoncé son Plan d'action pour les langues officielles, qui prévoit des investissements supplémentaires de 381,5 millions de dollars sur cinq ans pour l'éducation dans les deux langues officielles, dont 209 millions de dollars ont été affectés à l'enseignement dans la langue de la minorité, anglophone ou francophone<sup>(108)</sup>. Bien que le Plan d'action reconnaisse la progression impressionnante du nombre d'institutions d'enseignement des communautés francophones en situation minoritaire, il a fait état de deux préoccupations principales soulignées par les minorités francophones pendant les consultations : d'une part, le recrutement et la rétention des clientèles scolaires admissibles et, d'autre part, la qualité de l'enseignement en français devant l'ampleur croissante des besoins<sup>(109)</sup>.

Malgré des progrès tangibles sur les plans de l'accès à l'enseignement en français et de la gestion scolaire, le Comité a également reçu des témoignages et analyses montrant qu'il reste encore des obstacles à surmonter. Pour reprendre les mots de Madeleine Chevalier, présidente de la FNCSF : « La situation actuelle de notre système d'éducation est inquiétante. En deux mots, nous pensons qu'il est sous perfusion. Nous sommes bien loin de l'épanouissement souhaité aux communautés par la *Loi sur les langues officielles*. »<sup>(110)</sup>

<sup>(107)</sup> Rodrigue Landry, directeur général, Institut canadien de recherche sur les minorités linguistiques, L'éducation: pierre angulaire de la revitalisation des communautés francophones et acadiennes, Mémoire présenté au Comité sénatorial permanent des langues officielles, Ottawa, 14 février 2005, p. 1; Madeleine Chevalier, présidente, Fédération nationale des conseils scolaires francophones, *Témoignages* du Comité sénatorial permanent des langues officielles, 38º législature, 1<sup>re</sup> session, Ottawa, 14 février 2005.

<sup>(108)</sup> Gouvernement du Canada, Le prochain acte : Un nouvel élan pour la dualité linguistique canadienne, Le plan d'action pour les langues officielles, Ottawa, 2003, p. 26.

<sup>(109)</sup> *Ibid.*, p. 17 à 20.

<sup>(110)</sup> Madeleine Chevalier, présidente, Fédération nationale des conseils scolaires francophones, *Témoignages du Comité sénatorial permanent des langues officielles*, 38<sup>e</sup> législature, 1<sup>re</sup> session, Ottawa, 14 février 2005.

#### 1. Le recrutement et la rétention des élèves

Il importe de souligner que le Plan d'action pour les langues officielles vise à augmenter à 80 p. 100, d'ici 2013, la clientèle admissible, en vertu de l'article 23 de la *Charte*, aux écoles de langue française en milieu minoritaire. Il s'agit d'un objectif mentionné par plusieurs intervenants, qui ont souligné, dans le cadre des audiences, la difficulté de recruter et de retenir les étudiants de la minorité francophone, que ce soit au niveau primaire ou secondaire. Pierre Eddie, enseignant à l'école Maurice-Lavallée à Edmonton a indiqué : « Selon une étude de notre conseil, il a été découvert que dans nos écoles, nous avions probablement 15 p. 100 de la population francophone de la clientèle disponible, ce qui veut dire que beaucoup de francophones ne sont pas dans nos écoles [...] »<sup>(111)</sup> Selon Marc Gignac, directeur général de la Fédération des parents francophones de la Colombie-Britannique (FPFCB), « [I]e recrutement et la rétention des élèves représentent tout un défi. D'abord, il faut rejoindre la clientèle potentielle, puis la convaincre de s'inscrire dans nos écoles [...] Présentement, nous constatons une érosion importante de la clientèle à partir de la sixième année. Ceci est dû en grande partie au fait qu'il est très difficile pour nos écoles de concurrencer avec les grandes écoles secondaires anglophones qui offrent toute une gamme de services, de cours et d'activités parascolaires. »<sup>(112)</sup> Le problème de ne pas pouvoir retenir les élèves n'est pas étranger à la Saskatchewan : selon Denis Ferré, de la Division scolaire francophone de la Saskatchewan (DSFS), « [s]ur ce point, le plus grand défi se pose au niveau entre le primaire et le secondaire. [Cela arrive] en Saskatchewan surtout au niveau de la huitième année ou au début du secondaire. Nos taux de rétention, surtout en régions urbaines, sont d'environ 60 à 65 p. 100. Nous perdons alors 35 p. 100 de nos jeunes. »<sup>(113)</sup>

Les témoins ont souligné le lien entre la qualité de l'éducation en milieu minoritaire et la capacité d'attirer des élèves. Selon M. Ferré, en Saskatchewan, « [o]n explique cette perte [d'élèves] en comparant nos institutions avec les institutions voisines. Les jeunes

<sup>(111)</sup> Pierre Eddie, enseignant à l'école Maurice-Lavallée, Edmonton, Alberta, à titre personnel, *Témoignages du Comité sénatorial permanent des langues officielles*, 37<sup>e</sup> législature, 2<sup>e</sup> session, Edmonton, 23 octobre 2003.

<sup>(112)</sup> Marc Gignac, directeur général, Fédération des parents francophones de la Colombie-Britannique, *Témoignages du Comité sénatorial permanent des langues officielles*, 37<sup>e</sup> législature, 2<sup>e</sup> session, Edmonton, 24 octobre 2003.

<sup>(113)</sup> Denis Ferré, directeur de l'éducation, Division scolaire francophone, Saskatchewan, *Témoignages du Comité sénatorial permanent des langues officielles*, 37<sup>e</sup> législature, 2<sup>e</sup> session, Winnipeg, 22 octobre 2003.

nous ont fait part de quelques éléments motivant le départ : la grandeur des écoles et des groupes, les infrastructures, les beaux bâtiments, les gymnases. Quoique difficiles à accepter, ces pertes font toutefois partie de la réalité. Les élèves ont droit à une éducation dans des installations adéquates pour assurer les meilleurs résultats. »<sup>(114)</sup> En ce qui concerne la Colombie-Britannique, M. Gignac a conclu : « La qualité est donc de mise si l'on veut être en mesure de vendre notre produit. Cette qualité repose en partie sur le nombre d'élèves inscrits dans les écoles, le financement alloué étant proportionnel à ce nombre [...] Il faudra donc être créatif et offrir aux élèves un produit de qualité qui reflète cependant notre réalité et qui les intéresse. »<sup>(115)</sup>

À la lumière de ces commentaires, le Comité souligne l'importance de disposer de ressources suffisantes pour assurer une qualité d'instruction qui permettra de recruter et de retenir les jeunes de la minorité francophone dans les écoles de langue française. Malheureusement, la quantité et la qualité des ressources en éducation qui sont nécessaires pour soutenir l'épanouissement des communautés francophones font tout simplement défaut à l'heure actuelle.

## 2. Le manque de ressources humaines, matérielles, physiques et financières

Les intervenants du milieu scolaire ont insisté sur la nécessité d'avoir accès à du matériel scolaire, à des ressources humaines et à un financement équitable pour permettre aux élèves de la minorité linguistique d'obtenir des résultats équivalents à ceux de la majorité. Comme l'a résumé Madeleine Chevalier, présidente de la FNCSF : « [Les écoles de langue française] ne [peuvent] offrir une variété de programmes d'étude, de services spécialisés et d'équipements comparables à ce qui est offert dans les écoles de langue anglaise ou même les écoles d'immersion concurrentes. Souvent ces infrastructures sont désuètes ou inadéquates. Elles manquent de personnel enseignant et administratif. »<sup>(116)</sup> L'importance de ressources financières a été soulignée par Gérard Auger, directeur général de la Division scolaire francomanitobaine (DSFM), qui a dit que le financement des commissions scolaires au Manitoba

<sup>(114)</sup> Ibid.

<sup>(115)</sup> Marc Gignac, directeur général, Fédération des parents francophones de la Colombie-Britannique, *Témoignages du Comité sénatorial permanent des langues officielles*, 37<sup>e</sup> législature, 2<sup>e</sup> session, Edmonton, 24 octobre 2003.

<sup>(116)</sup> Madeleine Chevalier, présidente, Fédération nationale des conseils scolaires francophones, *Déclaration* d'ouverture à la comparution devant le Comité sénatorial permanent des langues officielles, Ottawa, 14 février 2005.

« n'est pas équitable. Nous ne sommes pas capables de rencontrer les exigences de l'article 23, le devoir que nous devons faire au Manitoba. »<sup>(117)</sup>

Dans un sondage pancanadien effectué par la FCE, 93,7 p. 100 des personnes interrogées ont mentionné l'existence de défis propres à l'enseignement dans une école de langue française. En résumé, le maintien du français dans un milieu linguistique et culturel qui ne le favorise guère et les ressources inadéquates constituent le principal défi. La bataille quotidienne à livrer contre l'assimilation, le manque de continuité entre l'école, le foyer et la communauté pour ce qui est de l'utilisation du français par les élèves et la faible propension des élèves à utiliser le français en raison de la prédominance de l'anglais contribuent à alourdir la tâche. Les enseignants ont signalé les difficultés suivantes : la charge d'enseignement trop lourde et trop diversifiée, le manque de ressources pédagogiques, le milieu anglo-dominant, le manque de personnel qualifié (p. ex. des spécialistes des mathématiques et des sciences, des psychologues, des orthopédagogues), le manque d'installations, le manque d'accès à la formation et l'image négative de l'école<sup>(118)</sup>.

Bien d'autres témoins ont déploré le manque de ressources pédagogiques, humaines et financières pour les communautés francophones en milieu minoritaire. En ce qui concerne le matériel dont peut disposer la communauté francophone minoritaire, Pierre Foucher a souligné le coût plus élevé et la rareté plus grande du matériel pédagogique – notamment les manuels scolaires, cédéroms et films en français – et le fait que plusieurs de ces outils pédagogiques proviennent du Québec et ne sont pas adaptés aux besoins particuliers des communautés francophones des autres provinces et des territoires. À l'instar de la FCE, il a aussi souligné le besoin de formation continue et de ressourcement des enseignants, de ressources spécialisées en français et d'infrastructures physiques adéquates<sup>(119)</sup>.

Pour ce qui est des ressources humaines, Nicole Bujold, directrice de l'école Maurice-Lavallée, en Alberta, a expliqué que le « mandat provincial exige de ses professionnels de fréquents voyages dans la province pour y desservir les 24 écoles francophones. Nous avons

<sup>(117)</sup> Gérard Auger, directeur général, Division scolaire franco-manitobaine, *Témoignages du Comité sénatorial permanent des langues officielles*, 37<sup>e</sup> législature, 2<sup>e</sup> session, Winnipeg, 21 octobre 2003.

<sup>(118)</sup> Fédération canadienne des enseignantes et des enseignants, Mémoire présenté au Comité sénatorial permanent des langues officielles, Ottawa, février 2005, p. 7.

<sup>(119)</sup> Pierre Foucher, professeur titulaire, Faculté de droit, Université de Moncton, *Bilan et pistes d'avenir : Article 23 de la Charte canadienne des droits et libertés, Comité sénatorial permanent des langues officielles*, 14 février 2005.

des difficultés à recruter des spécialistes bilingues ou francophones dans ces domaines »<sup>(120)</sup>. Au Manitoba, Yolande Dupuis, présidente de la DSFM, a souligné : « Notons d'abord la pénurie de professionnels disponibles pour offrir des services en français dans les domaines spécialisés tels que l'orthophonie, l'ergothérapie, et cetera. Cette pénurie représente pour nous un sérieux problème de recrutement. Il est essentiel que nos enseignants aient accès à un programme de formation initiale et continue qui réponde à leurs besoins. »<sup>(121)</sup> L'ICRML a également recommandé une formation initiale et continue des professionnels de l'éducation et la mise en œuvre d'une pédagogie propre au milieu francophone minoritaire<sup>(122)</sup>.

Sur le plan financier, Denise Moulun-Pasek, présidente de l'ACREF, a indiqué qu'il faut « un appui financier plus important et ce rapidement » et a ajouté qu'il « est urgent que l'on soutienne politiquement et financièrement la formation nationale du personnel des écoles en milieu minoritaire, sans quoi les efforts de recrutement et de rétention des élèves seront vains »<sup>(123)</sup>. Lise Charland, directrice générale de la même association, a abondé dans le même sens : « Le message que nous avons à vous livrer [...] est que le milieu minoritaire a atteint une maturité qui permet désormais d'aller plus loin. Pour aller plus loin, nous avons besoin de fonds supplémentaires. Il faut nous reconnaître plus que par le passé afin de nous permettre d'agir [...] Et il est important que nous agissions si nous voulons accroître le rendement de nos élèves et faire en sorte que la dualité linguistique demeure une fierté pour tous. »<sup>(124)</sup>

<sup>(120)</sup> Nicole Bujold, directrice, école Maurice-Lavallée, Edmonton, Alberta, à titre personnel, *Témoignages du Comité sénatorial permanent des langues officielles*, 37<sup>e</sup> législature, 2<sup>e</sup> session, Edmonton, 23 octobre 2003.

<sup>(121)</sup> Yolande Dupuis, présidente, Division scolaire franco-manitobaine, *Témoignages du Comité sénatorial* permanent des langues officielles, 37<sup>e</sup> législature, 2<sup>e</sup> session, Winnipeg, 21 octobre 2003.

<sup>(122)</sup> Rodrigue Landry, directeur général, Institut canadien de recherche sur les minorités linguistiques, L'éducation: pierre angulaire de la revitalisation des communautés francophones et acadiennes, Mémoire présenté au Comité sénatorial permanent des langues officielles, Ottawa, 14 février 2005, p. 20 et 21.

<sup>(123)</sup> Denise Moulun-Pasek, présidente, Alliance des responsables, des enseignantes et des enseignants en français langue maternelle, *Témoignages du Comité sénatorial permanent des langues officielles*, 38<sup>e</sup> législature, 1<sup>re</sup> session, Ottawa, 7 mars 2005.

<sup>(124)</sup> Lise Charland, directrice générale, Alliance des responsables, des enseignantes et des enseignants en français langue maternelle, *Témoignages du Comité sénatorial permanent des langues officielles*, 38<sup>e</sup> législature, 1<sup>re</sup> session, Ottawa, 7 mars 2005.

#### 3. L'atteinte de résultats équivalents

Le Comité est d'avis que des ressources accrues en éducation sont essentielles pour les communautés francophones en milieu minoritaire, parce qu'il y a beaucoup à faire avant qu'elles puissent parvenir à l'équivalence réelle de résultats avec la majorité. Raymond Théberge, du Collège universitaire de Saint-Boniface (CUSB), a remarqué la « diversité des programmes qui existent d'une province à l'autre [et] des différences importantes au niveau des résultats obtenus dans les deux groupes de langue officielle »<sup>(125)</sup>. Selon une étude publiée par Statistique Canada le 22 mars 2004, « en moyenne, les élèves des systèmes scolaires des minorités linguistiques francophones ont eu de moins bons résultats en lecture que leurs homologues dans les systèmes scolaires de langue anglaise »<sup>(126)</sup>. La capacité de lecture des élèves francophones était particulièrement basse en Nouvelle-Écosse, au Nouveau-Brunswick, en Ontario et au Manitoba. Un rapport d'évaluation préparé pour le ministère du Patrimoine canadien, basé sur les conclusions du Conseil des ministres de l'Éducation (Canada), a aussi indiqué que les élèves du système d'éducation en milieu minoritaire ont un rendement inférieur à celui des élèves du système majoritaire<sup>(127)</sup>.

Il est essentiel que les gouvernements collaborent étroitement afin de cerner les facteurs à l'origine de ces différences de rendement et qu'ils apportent les correctifs nécessaires pour garantir l'accès à des programmes de qualité équivalente. Le défi auquel sont confrontés les conseils scolaires en milieu minoritaire est double : il faut augmenter le nombre d'élèves qui fréquentent ces écoles tout en améliorant la qualité des programmes d'enseignement offerts.

Il n'est pas uniquement question d'obtenir des ressources suffisantes pour faire avancer l'éducation de la minorité francophone. Daniel Boucher, président-directeur exécutif de la Société franco-manitobaine (SFM), a dit : « Nous voulons aussi renforcer nos acquis. Cela nous prend des ressources [...] Nous avons pris du recul pendant plusieurs années.

<sup>(125)</sup> Raymond Théberge, directeur, Centre d'études franco-canadiennes de l'Ouest, Collège universitaire de Saint-Boniface, Manitoba, *Témoignages du Comité sénatorial permanent des langues officielles*, 37<sup>e</sup> législature, 2<sup>e</sup> session, Winnipeg, 21 octobre 2003.

<sup>(126)</sup> Statistique Canada, « Étude sur la capacité de lecture des élèves dans les écoles pour les minorités linguistiques », *Le Quotidien*, 22 mars 2004.

<sup>(127)</sup> Ministère du Patrimoine canadien, Direction générale des examens ministériels, Évaluation du Programme des langues officielles dans l'enseignement, Rapport final, préparé par Prairie Research Associates (PRA) Inc., Ottawa, 25 juin 2003.

L'assimilation a fait ses ravages. Il est important d'avoir des ressources adéquates pour faire un certain rattrapage. »<sup>(128)</sup> Ces commentaires rappellent au Comité que l'article 23 de la *Charte* a un caractère réparateur. Selon la Cour suprême du Canada, « [i]l n'a pas pour objet de renforcer le statu quo par l'adoption d'une conception formelle de l'égalité qui viserait principalement à traiter de la même façon les groupes majoritaires et minoritaires de langue officielle [...] L'utilisation de normes objectives pour évaluer les besoins des enfants de la minorité linguistique principalement par référence aux besoins pédagogiques des enfants de la majorité linguistique, ne tient pas compte des exigences particulières des titulaires des droits garantis par l'art. 23. »<sup>(129)</sup>

À la lumière des témoignages des intervenants qui ont comparu depuis 2003, et en prenant en compte l'objectif d'égalité réelle prévu par l'article 23 de la *Charte*, le Comité insiste fortement pour que le gouvernement fédéral et les gouvernements provinciaux et territoriaux n'oublient pas leurs obligations en matière d'éducation et qu'ils accordent aux communautés francophones les ressources dont elles ont besoin pour offrir une instruction de qualité équivalente. On le doit aux jeunes Canadiens et Canadiennes vivant en milieu minoritaire francophone.

## 4. Des pistes à suivre

La FCE a demandé des ressources de toutes sortes : des ressources humaines, surtout dans les milieux ruraux et dans les domaines de l'adaptation scolaire, de l'orientation, de la psychologie et de l'orthophonie; des ressources pédagogiques, telles que des logiciels en français et du matériel conçu en français plutôt que traduit de l'anglais; des ressources matérielles et des infrastructures scolaires d'une taille suffisante et adaptées aux besoins des enseignants et des élèves; et des ressources financières sous forme d'un financement équitable afin d'assurer la même qualité d'éducation et l'égalité des chances de réussite aux francophones et aux anglophones, d'un bout à l'autre du pays. La FCE a également demandé la formation et l'encadrement du personnel enseignant, notamment des cours de pédagogie axés sur la minorité, l'accès à des programmes de perfectionnement professionnel et davantage de mécanismes de mise en commun de ressources entre écoles à l'échelle régionale, provinciale, voire nationale<sup>(130)</sup>.

<sup>(128)</sup> Daniel Boucher, président-directeur exécutif, Société franco-manitobaine, *Témoignages du Comité sénatorial permanent des langues officielles*, 37<sup>e</sup> législature, 2<sup>e</sup> session, Winnipeg, 21 octobre 2003.

<sup>(129)</sup> Arsenault-Cameron c. L'Île-du-Prince-Édouard, [2000] 1 R.C.S. 3, 2000 CSC 1, par. 31.

<sup>(130)</sup> Fédération canadienne des enseignantes et des enseignants, *Mémoire présenté au Comité sénatorial permanent des langues officielles*, Ottawa, février 2005, p. 8 et 9.

Pour redynamiser le système d'éducation en milieu minoritaire francophone, la FNCSF a proposé une stratégie comportant six axes d'intervention: l'identification, le recrutement et la rétention de la clientèle scolaire admissible, les infrastructures scolaires, le recrutement, la formation et la rétention d'un personnel qualifié en français, les services à la petite enfance, la programmation scolaire et les ressources pédagogiques, et l'encadrement linguistique et culturel<sup>(131)</sup>. Sur le plan des finances, Madeleine Chevalier, présidente de la FNCSF, a ajouté: « Nous demandons aussi qu'une réévaluation budgétaire globale soit entreprise afin de tenir compte des investissements requis par cette stratégie [...] Le gouvernement fédéral auquel vous faites vos recommandations devra aussi accroître sa contribution à plusieurs titres: au niveau du développement des ressources humaines dans le secteur de l'éducation, de la mise en place des infrastructures scolaires, de l'appui au leadership exercé par les conseils scolaires et les organismes communautaires, de l'appui à la petite enfance et au réseautage technologique des écoles et des communautés, de l'appui au volet socioculturel de l'instruction des jeunes francophones. »<sup>(132)</sup>

Quant au régime scolaire en milieu minoritaire, le CIRCEM a suggéré la formulation d'un projet pédagogique francophone, susceptible de répondre aux besoins du développement de la francophonie canadienne, et qui comprendrait le contenu des programmes, le type de pédagogie, les ressources utilisées en salle de classe et la formation des enseignants. Le CIRCEM a également souligné l'importance d'une participation active de tous les partenaires du système d'éducation – gestionnaires, enseignants, parents, élèves – à cette vaste réflexion, pour créer ainsi la synergie nécessaire à la réalisation des objectifs escomptés. Enfin, le Centre a recommandé le financement adéquat d'une telle initiative et les aménagements auxquels cette initiative donnera forcément lieu, pour que l'école française puisse s'acquitter adéquatement de sa mission<sup>(133)</sup>.

Un élément commun aux témoignages des conseils scolaires, des enseignantes et enseignants, des associations parentales, des établissements d'enseignement postsecondaire et des organisations de recherche est l'affirmation que la communauté minoritaire francophone a

<sup>(131)</sup> Madeleine Chevalier, présidente, Fédération nationale des conseils scolaires francophones, *Témoignages du Comité sénatorial permanent des langues officielles*, 38<sup>e</sup> législature, 1<sup>re</sup> session, Ottawa, 14 février 2005.

<sup>(132)</sup> *Ibid*.

<sup>(133)</sup> Centre interdisciplinaire de recherche sur la citoyenneté et les minorités, Université d'Ottawa, *Présentation au Comité sénatorial permanent des langues officielles*, Ottawa, 7 mars 2005, p. 5.

tout simplement besoin de plus de ressources. Afin de recruter les élèves, de les retenir une fois dans le système scolaire francophone et de leur offrir une éducation équivalente à celle offerte à la majorité anglophone, il faut donner à la minorité francophone des ressources pédagogiques, humaines, matérielles, physiques et financières adéquates. À ce sujet, le Comité rappelle l'observation suivante faite par la Cour suprême du Canada :

[L]a qualité de l'éducation donnée à la minorité devrait en principe être égale à celle de l'éducation dispensée à la majorité. Cette proposition découle directement de l'objet de l'art. 23 [...] Il convient de souligner que les fonds affectés aux écoles de la minorité linguistique doivent être au moins équivalents, en proportion du nombre d'élèves, aux fonds affectés aux écoles de la majorité. Dans des circonstances particulières, les écoles de la minorité linguistique pourraient être justifiées de recevoir un montant supérieur, par élève, à celui versé aux écoles de la majorité. (134)

#### **Recommandation 4:**

Que tous les ordres de gouvernement coordonnent leurs politiques afin de garantir aux communautés francophones en milieu minoritaire les ressources humaines, matérielles, physiques et financières suffisantes pour assurer le recrutement et la rétention des élèves, et l'atteinte d'une qualité d'éducation équivalente à celle de la majorité linguistique.

<sup>(134)</sup> Mahé c. Alberta, [1990] 1 R.C.S. 342, p. 378.

## B. Les initiatives fédérales en éducation dans la langue de la minorité

## 1. Le Programme des langues officielles dans l'enseignement

Dans le cadre des Programmes d'appui aux langues officielles du ministère du Patrimoine canadien, le Programme des langues officielles dans l'enseignement (PLOE), créé en 1970, est le plus important en matière d'éducation. Par le truchement du PLOE, le gouvernement fédéral transfère des fonds aux gouvernements provinciaux et territoriaux afin de les appuyer dans la prestation de programmes d'enseignement dans la langue de la minorité et d'enseignement de la langue seconde<sup>(135)</sup>. Une des pierres angulaires du PLOE est le Protocole d'entente relatif à l'enseignement dans la langue de la minorité et à l'enseignement de la langue seconde (le Protocole) signé par le ministère du Patrimoine canadien et le Conseil des ministres de l'Éducation (Canada) (CMEC). Le Protocole vise une période de cinq ans et établit les paramètres de base de l'investissement fédéral ainsi que le cadre financier pour chaque administration provinciale et territoriale.

Sur la base du Protocole, le ministère du Patrimoine canadien négocie avec chaque gouvernement provincial et territorial des ententes bilatérales qui décrivent les activités financées par le gouvernement fédéral et précisent la contribution des gouvernements provinciaux et territoriaux à ces activités, pour la langue de la minorité et la langue seconde. Chaque province et chaque territoire dispose d'un financement de base, auquel s'ajoute la possibilité pour le gouvernement fédéral de financer des activités au moyen de contributions supplémentaires. Les ententes bilatérales sont conclues à la suite de l'élaboration d'un plan d'action quinquennal, qui est préparé par chaque province et chaque territoire et soumis au gouvernement fédéral. Ce plan d'action décrit les activités qui seront mises en place, les résultats escomptés, les indicateurs de rendement ainsi que les investissements (provinciaux-territoriaux et fédéraux) prévus en matière d'enseignement dans la langue de la minorité et d'enseignement dans la langue seconde. Pour bénéficier de l'aide du gouvernement fédéral, les provinces et les territoires doivent s'engager à investir dans le PLOE.

Le Protocole précédent a expiré le 31 mars 2003 et bien qu'une entente de principe ait été signée le 12 avril 2005, le Protocole lui-même n'est toujours pas signé. Sa

<sup>(135)</sup> Ministère du Patrimoine canadien, Direction générale des examens ministériels, « Description détaillée du Programme des langues officielles dans l'enseignement (PLOE) », « Annexe A » de Évaluation du Programme des langues officielles dans l'enseignement, Rapport final, préparé par Prairie Research Associates (PRA) Inc., Ottawa, 25 juin 2003.

signature ouvrira la voie à la négociation et à la signature d'ententes bilatérales entre Patrimoine canadien et chaque gouvernement provincial et territorial. La négociation et la signature d'ententes bilatérales avec chaque gouvernement provincial et territorial ne peuvent commencer qu'une fois le Protocole signé.

#### 2. Le Plan d'action pour les langues officielles

Le Plan d'action pour les langues officielles, lancé en 2003, indique que le gouvernement fédéral a ajouté des fonds supplémentaires de 381,5 millions de dollars (sur cinq ans) à l'investissement actuel de 929 millions de dollars au chapitre de l'enseignement des langues officielles (langue de la minorité et langue seconde). De ce supplément, 209 millions de dollars ont été affectés à l'enseignement dans la langue de la minorité, francophone ou anglophone<sup>(136)</sup>. Le Rapport annuel de 2003-2004 du ministère du Patrimoine canadien a indiqué que les fonds du Plan d'action seraient utilisés pour assurer la qualité de l'enseignement dispensé à la minorité linguistique et pour le rendre équivalent à celui de la majorité dans plusieurs domaines d'intervention : la promotion de l'accès et de l'intégration; la qualité des programmes et l'enrichissement culturel du milieu scolaire; le personnel enseignant et les services d'appui à l'enseignement; l'amélioration de l'accès aux études postsecondaires; la promotion de la recherche sur l'enseignement en milieu minoritaire et la diffusion du savoir<sup>(137)</sup>.

### C. L'appui financier fédéral

Bien que le Comité prenne bonne note des contributions accrues du gouvernement fédéral à l'éducation dans la langue de la minorité, les témoins ont soulevé plusieurs points en ce qui concerne le financement des initiatives fédérales, y compris des disparités provinciales dans la répartition des ressources, l'instabilité du financement d'une année à l'autre, le besoin de reconnaître certains secteurs à l'intérieur même des ententes (comme la petite enfance), le besoin d'un engagement fédéral à long terme à l'endroit du développement des communautés, la nécessité d'un programme de financement permanent et réservé à l'éducation en milieu

<sup>(136)</sup> Gouvernement du Canada, Le prochain acte : Un nouvel élan pour la dualité linguistique canadienne, Le plan d'action pour les langues officielles, Ottawa, 2003, p. 26 et 27.

<sup>(137)</sup> Ministère du Patrimoine Canada, *Langues officielles*, *Rapport annuel 2003-2004*, vol. 1, *Résultats des programmes d'appui aux langues officielles*, Ministre de Travaux publics et Services gouvernementaux Canada, Ottawa, 2004, p. 12 et 13.

minoritaire francophone, le défi entourant les fonds de contrepartie des provinces et territoires et la confusion des différentes sources de financement.

#### 1. L'accès aux ententes en éducation

Les ententes en éducation visent non seulement la minorité francophone, mais aussi la minorité anglophone au Québec et les programmes de français et anglais langue seconde. Les communautés francophones aimeraient que les fonds accordés par le fédéral pour l'éducation dans les deux langues officielles soient répartis équitablement. Ghislaine Pilon, présidente de la CNPF, a expliqué : « [N]ous aimerions avoir accès aux ententes fédérales, provinciales et territoriales. Les communautés francophones en milieu minoritaire doivent pouvoir bénéficier des ententes fédérales, provinciales et territoriales. Le fédéral doit s'assurer qu'un financement équitable soit réservé aux francophones dans chaque juridiction. Les gouvernements doivent considérer les communautés francophones comme une priorité et passer à l'action immédiatement. »<sup>(138)</sup>

Il semble aussi que l'insuffisance de l'appui financier fédéral puisse susciter la concurrence entre les communautés minoritaires francophones. En ce qui concerne la négociation des ententes fédérales-provinciales, Raymonde Gagné, rectrice du CUSB, au Manitoba, a indiqué que « les différents bénéficiaires de la communauté sont en compétition les uns avec les autres. Ainsi, quand un projet coûteux est financé, cette année-là, les autres bénéficiaires sont obligés de se serrer la ceinture. Une telle situation compétitive entre nous ne saurait être désirable. Au contraire, nous devons plutôt être solidaires plutôt que d'être contraints à la compétition. »<sup>(139)</sup> Le Comité remarque aussi que la répartition des fonds peut sembler inéquitable aux yeux de certaines provinces. Selon une évaluation du PLOE préparée pour le ministère du Patrimoine canadien, presque les deux tiers du financement de base pour l'effectif de langue minoritaire en 2001 ont été versés à l'Ontario et au Québec, l'autre tiers devant être partagé par les autres provinces et les territoires<sup>(140)</sup>. La répartition du financement entre les programmes d'enseignement dans la langue de la minorité et d'enseignement dans la langue seconde fait aussi l'objet de mésentente au sein des provinces et territoires.

<sup>(138)</sup> Ghislaine Pilon, présidente, La Commission nationale des parents francophones, *Témoignages du Comité sénatorial permanent des langues officielles*, 38<sup>e</sup> législature, 1<sup>re</sup> session, Ottawa, 14 février 2005.

<sup>(139)</sup> Raymonde Gagné, rectrice, Collège universitaire de Saint-Boniface, Manitoba, *Témoignages du Comité sénatorial permanent des langues officielles*, 37<sup>e</sup> législature, 2<sup>e</sup> session, Winnipeg, 21 octobre 2003.

<sup>(140)</sup> Ministère du Patrimoine canadien, Direction générale des examens ministériels, Évaluation du Programme des langues officielles dans l'enseignement, Rapport final, préparé par Prairie Research Associates (PRA) Inc., Ottawa, 25 juin 2003, tableau 10.

Une façon de faire en sorte que l'ensemble de la minorité francophone puisse bénéficier des ententes en éducation serait de les élargir, pour qu'un plus grand nombre de membres de la communauté, par exemple la Fédération nationale des conseils scolaires francophones, puissent y avoir accès. Bien conscient qu'il n'est pas toujours facile de répartir des fonds limités, le Comité croit cependant que des mesures de financement plus justes et plus claires permettraient de dissiper une certaine mesure de ressentiment et de compétition. Un financement fédéral plus accessible devrait également et évidemment être plus élevé et plus durable.

#### 2. Le caractère adéquat, la complexité et la stabilité du financement

Malgré les fonds mentionnés dans le Plan d'action pour les langues officielles, l'appui financier fédéral ne semble pas pouvoir répondre aux besoins de la minorité francophone en matière d'éducation. Selon l'honorable Ron Lemieux, ministre de l'Éducation et de la Jeunesse du Manitoba, « le Programme des langues officielles dans l'enseignement a subi une réduction constante des contributions fédérales depuis 1991-1992. Par conséquent, le Manitoba a dû assumer une plus grande part des coûts liés aux programmes d'enseignement dans la langue de la minorité et de langue seconde et a dû réduire le financement accordé au CUSB et aux organisations non gouvernementales. »<sup>(141)</sup> Denis Ferré, de la DSFS, a expliqué que « les deux millions de dollars reçus, dans le cadre de l'entente PLOE, ne suffisent pas pour rencontrer nos objectifs. Notre imagination a ses limites. Nous aurions besoin de 1,5 millions à 2 millions de dollars supplémentaires pour réaliser nos objectifs. [...] Pour nous, cette contribution représente, en quelque sorte, 50 cents sur chaque dollar. La question de financement est donc un élément primordial. »<sup>(142)</sup>

Outre l'insuffisance de ressources financières, le Comité constate que le processus de renouvellement des ententes crée des inégalités dans les niveaux de financement d'une année à l'autre. Pour 2003-2004, la nouvelle entente n'a toujours pas été négociée, mais un financement temporaire a été accordé aux provinces. Selon les témoins rencontrés dans l'Ouest canadien en 2003, ce financement est inférieur à celui des années précédentes, ce qui a pour effet de ralentir la mise sur pied de certains projets de développement. Bref, l'absence de stabilité sur

<sup>(141)</sup> L'honorable Ron Lemieux, ministre de l'Éducation et de la Jeunesse du Manitoba, *Témoignages du Comité sénatorial permanent des langues officielles*, 37<sup>e</sup> législature, 2<sup>e</sup> session, Winnipeg, 21 octobre 2003.

<sup>(142)</sup> Denis Ferré, directeur de l'éducation, Division scolaire francophone, Saskatchewan, *Témoignages du Comité sénatorial permanent des langues officielles*, 37<sup>e</sup> législature, 2<sup>e</sup> session, Winnipeg, 22 octobre 2003.

le plan financier ne permet pas d'appuyer la communauté francophone en matière d'éducation. Le Comité remarque aussi une difficulté relative au financement de contrepartie. En effet, les provinces doivent s'engager à fournir des ressources additionnelles pour pouvoir bénéficier du financement fédéral, une situation qui crée un lourd fardeau pour les provinces tenues d'assurer le fonctionnement de projets mis sur pied grâce à la contribution fédérale. Dans certains cas, il n'est pas sûr que le gouvernement provincial fournira les appuis financiers voulus lors de la négociation de la prochaine entente en matière d'éducation.

En outre, le Comité constate que dans le cas de plusieurs sources de financement dans le domaine de l'éducation, le but et les critères connexes ne sont pas toujours clairs. Marc Gignac, de la FPFCB, a dit qu'« il existe à l'heure actuelle beaucoup de confusion sur ces différents programmes de financement, sur leurs critères d'allocation de fonds et sur les entités responsables de leur gestion. En Colombie-Britannique, le Conseil scolaire francophone a beaucoup de difficulté à planifier ses interventions, ne sachant pas trop le montant du financement qui lui sera alloué. Et lorsqu'il le saura, on en sera pratiquement rendu à la fin de l'année scolaire. C'est pourquoi nous croyons qu'il serait judicieux que le gouvernement fédéral étudie la pertinence de créer un programme de financement permanent, exclusivement pour l'éducation en milieu minoritaire francophone. »<sup>(143)</sup> Le Comité croit que le ministère du Patrimoine canadien devrait faire preuve de prudence dans ce domaine en établissant des critères précis qui détermineront la façon dont les fonds seront répartis entre les différentes administrations. Il demande aussi au gouvernement d'assurer une plus grande stabilité des formules de financement, qui changent souvent d'une année à l'autre ou encore d'un ministère ou organisme à l'autre. Enfin, le rôle des organismes responsables de la gestion devrait être mieux précisé pour les communautés minoritaires linguistiques.

L'ensemble des témoins rencontrés depuis 2003 reconnaît l'importance de la contribution consentie par le fédéral pour appuyer l'enseignement dans la langue de la minorité. On insiste cependant sur l'importance d'un engagement fédéral à long terme à l'égard de ces programmes. Les représentants communautaires réclament une augmentation et une diversification du financement fédéral, non seulement pour assurer le plein respect des exigences découlant de l'article 23 de la *Charte*, mais également pour garantir la pérennité des services offerts actuellement. Le Comité croit qu'il faut porter le financement consacré à l'éducation en français en milieu minoritaire à un niveau suffisant et stable pour pallier le retard accusé par les

<sup>(143)</sup> Marc Gignac, directeur général, Fédération des parents francophones de la Colombie-Britannique, *Témoignages du Comité sénatorial permanent des langues officielles*, 37<sup>e</sup> législature, 2<sup>e</sup> session, Edmonton, 24 octobre 2003.

écoles francophones et freiner l'érosion des communautés francophones et acadiennes. Il faut reconnaître les besoins particuliers des francophones en créant une entente fédérale-provinciale-territoriale qui aurait pour objet un financement permanent et durable destiné à assurer l'accès à une éducation de qualité.

## D. Le processus entourant les ententes en éducation

À l'automne 2003, le ministère du Patrimoine canadien a publié les résultats d'une évaluation du PLOE<sup>(144)</sup>. En bref, l'évaluation a demandé que Patrimoine canadien rende plus accessibles aux Canadiens et Canadiennes les ententes et les plans d'action négociés avec les provinces et les territoires et améliore ses pratiques de reddition de comptes. En ce qui concerne plus particulièrement l'appui fédéral à l'enseignement dans la langue de la minorité, l'une des recommandations du rapport d'évaluation invite Patrimoine canadien à mieux cibler les nouveaux investissements fédéraux. En outre, l'évaluation a révélé des lacunes reliées à la lourdeur du processus de gestion, à l'incertitude causée un financement à trop court terme, aux retards dans la négociation, du manque de transparence dans les décisions relatives au financement, aux conflits d'intérêts et au besoin de clarification des rôles et des responsabilités de chacun.

#### 1. Les retards

Plusieurs témoins ont déploré les retards dont souffre la négociation des ententes signées dans le cadre du PLOE. Par exemple, la FCFA a écrit : « Le dernier protocole est échu depuis le 31 mars [2003], et n'a toujours pas été renouvelé. La FNCSF a effectué plusieurs représentations à tous les niveaux en vue du renouvellement de ce protocole. À ce jour, malgré ces représentations, ni le renouvellement, ni la consultation des conseils scolaires ne sont assurés. Pour la FCFA du Canada, il est clair que cette situation représente un affaiblissement et non un renforcement du PLOE. Il importe qu'un nouveau protocole soit signé aussi rapidement [...] »<sup>(145)</sup>

<sup>(144)</sup> Ministère du Patrimoine canadien, Direction générale des examens ministériels, Évaluation du Programme des langues officielles dans l'enseignement, Rapport final, préparé par Prairie Research Associates (PRA) Inc., Ottawa, 25 juin 2003.

<sup>(145)</sup> Fédération des communautés francophones et acadienne du Canada, *Mémoire de la FCFA du Canada, Comité permanent des langues officielles du Sénat du Canada*, Ottawa, 7 mars 2005, p. 3.

Le Comité note que les deux derniers Protocoles d'entente signés par le ministère du Patrimoine canadien et le Conseil des ministres de l'Éducation (Canada) pour les années 1993-1994 à 1997-1998 et 1998-1999 à 2002-2003 contenaient des priorités stratégiques et des catégories d'appui largement similaires. Pourtant, le dernier Protocole d'entente a été signé deux ans après la date prévue de son entrée en vigueur. La majorité des ententes bilatérales avec les provinces et les territoires ont été signées en 2000-2001, alors que la moitié du cycle quinquennal visé par le protocole était écoulée. Par conséquent, les plans d'action associés à ces ententes ne portaient que sur trois des cinq exercices financiers du Protocole, soit 2000-2001, 2001-2002 et 2002-2003. Nous croyons que ces retards sont difficilement justifiables et qu'ils ne sont pas caractéristiques d'une gestion efficace des programmes. Même si l'on tient compte de l'adoption possible de mesures provisoires en vue de maintenir le financement en cours (c.-à-d. tant que la négociation du protocole et des ententes bilatérales n'est pas terminée), une telle situation peut être source d'incertitude et d'instabilité dans la planification des activités au sein des systèmes scolaires visés par les ententes<sup>(146)</sup>. Il importe de signaler que ces retards sont aussi imputables au temps mis par les provinces et les territoires à approuver leurs budgets avant d'effectuer les transferts de fonds aux conseils scolaires francophones. De l'avis du Comité, les gouvernements fédéral et provinciaux doivent agir avec diligence raisonnable lorsqu'ils négocient des ententes en éducation. Ils doivent faire en sorte que l'application de mesures provisoires soit encadrée à l'intérieur d'un processus mieux défini et moins aléatoire.

On remarquera qu'il n'y a là rien de nouveau. La commissaire aux langues officielles a déposé son rapport annuel pour 2003-2004 en octobre 2004. En ce qui concerne l'éducation en milieu minoritaire, elle s'est dite préoccupée de ce que les négociations visant le renouvellement du Protocole et des ententes bilatérales du Programme des langues officielles dans l'enseignement s'éternisent<sup>(147)</sup>. De tels retards ralentissent les investissements et se répercutent sur les résultats, au détriment des communautés francophones et anglophones. La commissaire a aussi dit que les négociations devraient conduire rapidement à des engagements fermes des deux ordres de gouvernement concernant les priorités et les résultats escomptés, afin de faire progresser l'enseignement dans la langue de la minorité.

<sup>(146)</sup> Voir ministère du Patrimoine canadien, Direction générale des examens ministériels, Évaluation du Programme des langues officielles dans l'enseignement, Rapport final, préparé par Prairie Research Associates (PRA) Inc., Ottawa, 25 juin 2003.

<sup>(147)</sup> Commissariat aux langues officielles, Rapport annuel 2003-2004, Ottawa, octobre 2004.

#### 2. La transparence

Au cours des audiences publiques dans l'Ouest, Pierre Desrochers, président de la FCSFA, a expliqué: « Au sujet des ententes fédérales, provinciales et territoriales, nos connaissances relatives à ces ententes et aussi la transparence laissent beaucoup à désirer [...] En ce qui a trait aux négociations, nous sommes complètement dans le noir, à savoir où nous en sommes avec cela. On fait des annonces de financement. Les parents pensent que l'argent est là mais non, ce sera peut-être pour l'an 2004, 2005 ou 2006. On ne le sait pas. Les annonces précèdent de très loin le financement. J'imagine que c'est à cause des négociations entre les différents ordres de gouvernement. »<sup>(148)</sup> La FCSFA a ajouté que « la Fédération et ses membres sont souvent perplexes face au manque d'information disponible au sujet de la répartition et de la distribution globale des fonds du PLOE. Il est difficile de savoir si l'Alberta est bien servie et desservie puisque nous ne connaissons pas le contenu des ententes bilatérales des autres provinces. »<sup>(149)</sup>

Les communautés francophones en milieu minoritaire exigent une plus grande transparence au cours du processus de négociation des nouvelles ententes. Le rôle de la communauté à l'intérieur de ce processus est mal défini et on note un manque d'information flagrant en ce qui concerne la répartition régionale des fonds et des ressources. Certains intervenants ont également mentionné que les fonctionnaires régionaux du ministère du Patrimoine canadien, responsables de gérer l'administration des ententes PLOE, après qu'elles ont été négociées, semblent parfois mal informés du processus de négociation en cours. D'autres intervenants ont souligné la difficulté, voire l'impossibilité, de prendre rendez-vous avec les ministres fédéraux responsables en matière d'éducation et de langues officielles, ou avec les hauts fonctionnaires, afin de discuter des enjeux qui les touchent. L'accès direct aux fonctionnaires à Ottawa et en région au cours de la négociation des ententes dans le cadre du PLOE faciliterait peut-être l'échange des idées et une meilleure prise en compte des besoins de la communauté par le gouvernement fédéral. En outre, on a dit que le gouvernement fédéral aurait avantage à clarifier les rôles et les responsabilités des deux ordres de gouvernement et à

<sup>(148)</sup> Pierre Desrochers, président, Fédération des conseils scolaires francophones de l'Alberta, *Témoignages du Comité sénatorial permanent des langues officielles*, 37<sup>e</sup> législature, 2<sup>e</sup> session, Edmonton, 23 octobre 2003.

<sup>(149)</sup> Fédération des conseils scolaires francophones de l'Alberta, Mémoire présenté au Comité sénatorial des langues officielles, Edmonton, 23 octobre 2003, p. 6.

centraliser l'information en ce qui concerne les ententes bilatérales et les plans d'action des provinces et des territoires afin de les rendre plus accessibles aux intervenants. À la lumière de ces constats, le Comité croit aussi que le gouvernement fédéral devrait peut-être considérer l'opportunité d'une campagne nationale de sensibilisation afin de mieux promouvoir les objectifs visés par sa contribution dans le domaine de l'enseignement dans la langue de la minorité.

### 3. Les consultations avec la minorité francophone

Plusieurs témoins ont souligné des lacunes des mécanismes de consultation prévus à l'intérieur des ententes en éducation. Le recours à ces mécanismes varie selon les gouvernements en place et ne favorise pas toujours la prise en compte des intérêts de la communauté. Comme l'a expliqué Daniel Boucher, président-directeur exécutif de la SFM : « Le Programme des langues officielles en éducation est négocié entre deux gouvernements. Nous respectons cela. De l'autre côté, nous avons toujours critiqué, jusqu'à un certain point, quoiqu'il y a eu plus d'ouverture dans les dernières années, le fait que les deux gouvernements ne consultent pas nécessairement la communauté et le système scolaire plus particulièrement sur ses besoins très particuliers. »<sup>(150)</sup>

Pour remédier au manque de consultation, plusieurs des témoins entendus ont réclamé la mise sur pied d'un mécanisme d'ententes tripartites à l'intérieur duquel les conseils scolaires seraient présents à la table de négociation. On croit en effet que les représentants de conseils scolaires sont les mieux placés pour connaître et faire valoir les besoins de la minorité. Un représentant de la DSFS, Denis Ferré, a indiqué que « nous sommes la seule division scolaire francophone de la province. Par conséquent, il ne devrait pas être trop compliqué de nous inclure dans les négociations. Un conseil scolaire est un niveau de gouvernement légitime. »<sup>(151)</sup> De la même façon, Yolande Dupuis, présidente de la DSFM, a dit que « nous devons être à la table de négociations concernant le PLOE car nous sommes les mieux placés pour faire connaître nos besoins et notre point de vue sur les meilleurs moyens pour y répondre »<sup>(152)</sup>.

Les conseils scolaires souhaitent certes être consultés au cours de la négociation des ententes en éducation, mais ils veulent davantage : parlant au nom de l'Association des

<sup>(150)</sup> Daniel Boucher, président-directeur exécutif, Société franco-manitobaine, *Témoignages du Comité sénatorial permanent des langues officielles*, 37<sup>e</sup> législature, 2<sup>e</sup> session, Winnipeg, 21 octobre 2003.

<sup>(151)</sup> Denis Ferré, directeur de l'éducation, Division scolaire francophone, Saskatchewan, *Témoignages du Comité sénatorial permanent des langues officielles*, 37<sup>e</sup> législature, 2<sup>e</sup> session, Winnipeg, 22 octobre 2003.

<sup>(152)</sup> Yolande Dupuis, présidente, Division scolaire franco-manitobaine, *Témoignages du Comité sénatorial* permanent des langues officielles, 37<sup>e</sup> législature, 2<sup>e</sup> session, Winnipeg, 21 octobre 2003.

parents francophones (APF), Bernard Roy a dit que « [n]ous aimerions être à la table de négociations. Nous pourrions ainsi déposer nos demandes et exposer la situation » (153). Raymonde Gagné, rectrice du CUSB, a ajouté que même un processus tripartite devrait se dérouler « de concert avec la communauté de langue officielle minoritaire », parce que la « communauté elle-même, par le truchement de ses représentants attitrés, n'est aucunement impliquée dans le processus » (154). Bref, aussi bien les organismes communautaires que les conseils scolaires, qui soutiennent d'ailleurs qu'ils doivent trop souvent se battre pour avoir accès au financement qui leur est destiné, font valoir qu'ils devraient avoir leur mot à dire dans l'allocation des fonds.

Le Comité rappelle que l'article 23 garantit aux parents de la minorité linguistique une mesure de gestion et de contrôle à l'égard de l'instruction de leurs enfants. La Cour suprême a dit que « [c]ette gestion et ce contrôle sont vitaux pour assurer l'épanouissement de leur langue et de leur culture. Ils sont nécessaires parce que plusieurs questions de gestion en matière d'enseignement (par exemple, programmes d'études, embauche et dépenses), par exemple, peuvent avoir des incidences sur les domaines linguistique et culturel. »<sup>(155)</sup> En outre, « les minorités linguistiques ne peuvent pas être toujours certaines que la majorité tiendra compte de toutes leurs préoccupations linguistiques et culturelles. Cette carence n'est pas nécessairement intentionnelle : on ne peut attendre de la majorité qu'elle comprenne et évalue les diverses façons dont les méthodes d'instruction peuvent influer sur la langue et la culture de la minorité. »<sup>(156)</sup>

À la lumière de ces commentaires, le Comité conclut que les membres des communautés minoritaires francophones doivent pouvoir être plus actifs et être consultés davantage au cours de la conclusion des ententes en éducation et de la répartition du financement, en particulier parce que ces aspects du processus sont étroitement liés à leur identité. Les conseils scolaires francophones devraient pouvoir participer directement au processus de négociation des ententes en éducation et ainsi se faire les porte-parole des associations communautaires et des groupes d'intérêt de la communauté. Pour reprendre les paroles de la Cour suprême du Canada : « Il est extrêmement important que les parents de la minorité linguistique ou leurs représentants participent à la détermination des besoins en matière d'instruction et à l'établissement de structures et de services qui répondent le mieux possible à

<sup>(153)</sup> Bernard Roy, Association des parents francophones, *Témoignages du Comité sénatorial permanent des langues officielles*, 37<sup>e</sup> législature, 2<sup>e</sup> session, Winnipeg, 22 octobre 2003.

<sup>(154)</sup> Raymonde Gagné, rectrice, Collège universitaire de Saint-Boniface, Manitoba, *Témoignages du Comité sénatorial permanent des langues officielles*, 37<sup>e</sup> législature, 2<sup>e</sup> session, Winnipeg, 21 octobre 2003.

<sup>(155)</sup> Mahé c. Alberta, [1990] 1 R.C.S. 342, p. 372.

<sup>(156)</sup> *Ibid*.

ces besoins. »<sup>(157)</sup> « L'habilitation est essentielle pour redresser les injustices du passé et pour garantir que les besoins spécifiques de la communauté linguistique minoritaire constituent la première considération dans toute décision touchant des questions d'ordre linguistique ou culturel. »<sup>(158)</sup>

#### **Recommandation 5:**

Que le gouvernement fédéral et ses partenaires élaborent un nouveau cadre de gestion du Programme des langues officielles dans l'enseignement de manière à :

- a) fournir un financement équitable et durable en éducation pour les communautés francophones en milieu minoritaire;
- b) revoir le processus de négociation du protocole et l'engagement du Conseil des ministres d'Éducation (Canada);
- c) assurer la participation directe des conseils scolaires francophones aux négociations des ententes en éducation;
- d) séparer les programmes d'enseignement dans la langue de la minorité et dans la langue seconde dans les négociations des protocoles et ententes en éducation; et
- e) respecter les échéanciers pour le renouvellement du protocole et des ententes bilatérales en éducation.

#### 4. La responsabilisation et la reddition de comptes

À l'instar d'autres témoins qui ont comparu devant le Comité, la FCFA affirme que : « Tout comme le gouvernement fédéral, les communautés francophones et acadiennes veulent connaître les résultats des investissements qui sont faits en éducation au niveau provincial et territorial. Cependant, les ententes fédérales-provinciales contiennent traditionnellement peu de mécanismes de reddition de comptes. Dans un tel contexte, l'utilisation de fonds fédéraux pour la mise en œuvre de mesures favorisant les minorités de langue française dépend d'une volonté politique au niveau des gouvernements provinciaux et

<sup>(157)</sup> Renvoi relatif à la Loi sur les écoles publiques (Manitoba), art. 79(3), (4) et (7), [1993] 1 R.C.S. 839, p. 862.

<sup>(158)</sup> Arsenault-Cameron c. L'Île-du-Prince-Édouard, [2000] 1 R.C.S. 3, 2000 CSC 1, par. 45.

territoriaux, une situation somme toute insatisfaisante. »<sup>(159)</sup> De la même façon, Yolande Dupuis, présidente de la DSFM, a dit : « Nous recommandons au gouvernement du Canada qu'il se donne les moyens de ses obligations législatives et constitutionnelles en matière d'éducation, en liant le transfert des crédits aux provinces à la pleine réalisation des obligations dictées par l'article 23 de la *Charte canadienne des droits et libertés*. »<sup>(160)</sup>

Dans le même ordre d'idées, Pierre Foucher a demandé s'il était possible « d'imaginer un mécanisme de reddition de comptes public et accessible, où les provinces devraient rendre compte de leurs interventions? Peut-être faudrait-il aussi songer à un financement fédéral direct des conseils scolaires minoritaires avec une obligation imposée à eux de rendre compte, plutôt qu'aux gouvernements provinciaux. » [161] Il a ensuite ajouté que le « gouvernement fédéral doit aussi s'assurer que les ententes fédérales provinciales en éducation ne servent pas à cautionner l'inaction des provinces. Dans certaines provinces, il semble que les gouvernements provinciaux refusent d'injecter des fonds dans plusieurs aspects de l'instruction en français et prétendent qu'ils attendent l'intervention fédérale. » [162]

Quant à la responsabilisation, l'évaluation du PLOE mentionnée plus tôt demande au ministère du Patrimoine canadien d'améliorer ses pratiques en matière de reddition de comptes. L'évaluation a mis au jour des différences considérables entre les provinces et les territoires en ce qui concerne le contenu et les délais de production des plans d'action. Les provinces et les territoires comprennent à des degrés divers les exigences associées à la production de ces documents. Bien souvent, les indicateurs et les résultats fournis dans ces plans d'action ne sont pas suffisamment ciblés. Le Comité croit donc que les gouvernements provinciaux et territoriaux doivent améliorer leur expertise et accroître les ressources nécessaires pour pouvoir effectuer une mesure efficace du rendement. Le rapport d'évaluation a aussi montré que le gouvernement fédéral n'a pas élaboré de résultats et d'indicateurs qui lui permettraient de mesurer le rendement du PLOE à l'échelle nationale. Il n'est donc pas possible pour les provinces et les territoires de faire un lien entre leurs activités et les résultats attendus du programme à l'échelle nationale. Plusieurs témoins ont dit vouloir savoir si les fonds fédéraux

<sup>(159)</sup> Fédération des communautés francophones et acadienne du Canada, *Mémoire de la FCFA du Canada, Comité permanent des langues officielles du Sénat du Canada*, Ottawa, 7 mars 2005, p. 2.

<sup>(160)</sup> Yolande Dupuis, présidente, Division scolaire franco-manitobaine, *Témoignages du Comité sénatorial* permanent des langues officielles, 37<sup>e</sup> législature, 2<sup>e</sup> session, Winnipeg, 21 octobre 2003.

<sup>(161)</sup> Pierre Foucher, professeur titulaire, Faculté de droit, Université de Moncton, *Bilan et pistes d'avenir : Article 23 de la Charte canadienne des droits et libertés, Comité sénatorial des langues officielles*, Ottawa, 14 février 2005, p. 10.

<sup>(162)</sup> Ibid.

distribués aux provinces pour l'éducation de la minorité francophone ont été dépensés à cette fin ou consacrés à d'autres aspects de l'éducation.

Le gouvernement fédéral investit beaucoup d'argent dans les programmes en éducation. Par conséquent, il devrait lui aussi se donner les moyens de rendre compte des résultats obtenus. Le Comité croit qu'une plus grande collaboration entre les deux ordres de gouvernement est requise afin de clarifier les rôles et les responsabilités de chacun au chapitre de la reddition de comptes. Dans son Rapport annuel pour la période 2003-2004, la commissaire aux langues officielles a également insisté sur l'importance des rapports d'étapes, puisque que le fait de mesurer les résultats en fonction d'indicateurs de rendement permet au gouvernement de rajuster le tir ou de poursuivre sa lancée en fonction des objectifs déclarés<sup>(163)</sup>. Le Comité ne peut que réitérer la suggestion de la commissaire, ainsi que les points soulevés dans l'évaluation du PLOE et au cours des témoignages dans le contexte de cette étude sur l'éducation en milieu minoritaire francophone. En ce qui concerne les ententes en éducation, il faut tout simplement des mécanismes pour mieux connaître les attentes, les résultats, et le lien entre les deux.

#### **Recommandation 6:**

Que le gouvernement fédéral, dans le cadre du Programme des langues officielles dans l'enseignement, mette en place :

- a) des mécanismes d'imputabilité et de reddition de comptes effectifs afin d'assurer que l'utilisation des fonds fédéraux corresponde aux objectifs du gouvernement fédéral et aux attentes des communautés francophones en milieu minoritaire; et
- b) de meilleurs outils d'évaluation afin de pouvoir rendre compte de l'atteinte des résultats escomptés.

<sup>(163)</sup> Commissariat aux langues officielles, Rapport annuel 2003-2004, Ottawa, octobre 2004, p. 52.

## CHAPITRE V – L'ÉDUCATION POSTSECONDAIRE

François Allard, président du RCCFC, a rappelé que les institutions d'enseignement ont une mission unique et sont essentielles au maintien et à l'épanouissement des communautés francophones en milieu minoritaire. Les cégeps et les collèges francophones et les universités de la francophonie canadienne en milieu minoritaire tout comme les autres établissements d'enseignement aux niveaux primaire et secondaire ont un double mandat qui consiste à favoriser la culture française et la fierté d'être francophone, en plus d'assumer un leadership rayonnant à l'extérieur des murs de leurs établissements<sup>(164)</sup>.

De là l'importance pour le gouvernement fédéral d'appuyer l'éducation postsecondaire tout comme les autres niveaux d'enseignement. Comme l'ont signalé Yvon Fontaine et François Allard, bien que le gouvernement fédéral ait exposé clairement son soutien à l'éducation postsecondaire dans le document intitulé *Le savoir, clé de notre avenir* (165), publié en 2002 et dans lequel il a énoncé l'objectif de « permettre à tous les Canadiens d'avoir accès à une éducation postsecondaire de haute qualité », il n'y a pas d'établissements d'enseignement postsecondaire de langue française de niveau collégial dans toutes les provinces et territoires. De plus, le Plan d'action de l'AUFC (2005-2010) mentionne qu'« au niveau universitaire il y a une absence de stratégie claire et précise dans le Plan d'action du gouvernement canadien pour les langues officielles. » (166)

# A. Le rôle des établissements d'enseignement postsecondaire de langue française en milieu minoritaire

Les établissements d'enseignement postsecondaire jouent un rôle capital dans la revitalisation des communautés francophones en milieu minoritaire. L'AUFC a expliqué que « dans le cas de l'Université de Moncton au Nouveau-Brunswick, 80 p. 100 de nos étudiants sont originaires du Nouveau-Brunswick francophone et 80 p. 100 de nos diplômés travaillent au

<sup>(164)</sup> Réseau des cégeps et des collèges francophones du Canada, *Présentation du RCCFC devant le Comité sénatorial permanent des langues officielles*, Ottawa, 7 mars 2005, p. 2 à 8.

<sup>(165)</sup> Gouvernement du Canada, Le savoir, clé de notre avenir : Le perfectionnement des compétences au Canada, Ottawa, 2002.

<sup>(166)</sup> Association des universités de la francophonie canadienne, *Plan d'action 2005-2010 du réseau de l'enseignement universitaire*, *Présentation au Comité sénatorial permanent des langues officielles*, Ottawa, 21 mars 2005, p. 9.

Nouveau-Brunswick. Ces statistiques démontrent que lorsqu'on peut former des cadres universitaires en langue française dans nos institutions universitaires, il y a de bonnes chances qu'ils contribueront au développement de cette société. »<sup>(167)</sup> L'éducation postsecondaire de langue française en milieu minoritaire joue un rôle dont la portée est aussi importante que celle du rôle de l'éducation postsecondaire en milieu majoritaire, puisqu'elle vise le développement de tous les secteurs de la société.

# B. Des enjeux particuliers pour les établissements d'enseignement postsecondaire de langue française en milieu minoritaire

Les communautés francophones en milieu minoritaire sont aux prises avec des défis particuliers dont il faut tenir compte lors de la mise en place d'objectifs qui s'adressent à l'ensemble de la population et d'autres objectifs gouvernementaux moins clairement définis en matière de langues officielles. Bien que des objectifs aient été formulés en matière d'éducation postsecondaire, il reste des obstacles à surmonter.

## 1. Le besoin d'une masse critique

Le bassin potentiel d'un collège francophone ou d'une université francophone en milieu minoritaire est une population relativement limitée, souvent dispersée sur un immense territoire. À cause du petit nombre d'institutions francophones (lorsqu'elles existent), les francophones, qui sont déjà menacés par une assimilation rapide, sont attirés par les institutions anglophones plus près de chez eux. D'autres phénomènes tels que le vieillissement de la population et le faible taux de natalité ont aussi une incidence considérable sur le recrutement d'étudiants dans les établissements universitaires de ces mêmes communautés. Les institutions postsecondaires devraient aussi songer à mettre au point des stratégies de recrutement auprès des clientèles étudiantes en immersion française.

Pour assurer la qualité de ses programmes, un collège ou une université doit atteindre un seuil d'inscription, ou une masse critique, qui rende ces programmes financièrement viable. Ce seuil ne peut être évidemment pas mesuré à l'aune des collèges ou des universités anglophones, qui ont un bassin potentiel plus considérable. L'Association des universités de la francophonie canadienne a proposé des mesures pour augmenter le nombre d'inscriptions. Le

<sup>(167)</sup> Yvon Fontaine, président, Association des universités de la francophonie canadienne, *Témoignages du Comité sénatorial permanent des langues officielles*, 38<sup>e</sup> législature, 1<sup>re</sup> session, Ottawa, 21 mars 2005.

recrutement doit viser les communautés francophones canadiennes et à l'échelle internationale ainsi que les étudiants issus des programmes d'immersion en langue française au Canada, qui constituent autant de clientèles en puissance<sup>(168)</sup>.

Il faudrait aussi augmenter le nombre de professionnels francophones et bilingues qui sont au service des communautés francophones en situation minoritaire, mais qui seraient aptes et disposés à faire carrière dans la fonction publique fédérale. Il serait ainsi possible d'accroître le bilinguisme au sein de la fonction publique, notamment dans les régions, ce qui constitue un autre objectif du Plan d'action gouvernemental pour les langues officielles<sup>(169)</sup>. Il faudrait également accroître le nombre d'immigrants dans les communautés francophones en milieu minoritaire, conformément au Plan d'action gouvernemental pour les langues officielles<sup>(170)</sup>, en recrutant des étudiants internationaux aptes à s'intégrer aux communautés francophones en situation minoritaire.

# 2. Des programmes de qualité qui répondent aux besoins des communautés francophones en milieu minoritaire

Il reste que la formation professionnelle en français en milieu minoritaire demeure un défi. Ce défi n'est pas exclusivement d'ordre éducationnel : il est étroitement associé au milieu de travail, qui plus que jamais est massivement anglophone<sup>(171)</sup>. Plus précisément, les cégeps et les collèges doivent dispenser une formation de qualité qui corresponde aux besoins de sa clientèle et au marché du travail. Le collège francophone étant une institution d'enseignement relativement jeune en milieu minoritaire francophone, il doit concurrencer avec les universités qui ont une ou plusieurs longueurs d'avance sur le plan des réseaux de contacts dans le monde des affaires et les industries, bref les employeurs en général. Cette difficulté est d'autant plus importante que les employeurs sont pour la plupart anglophones et qu'il faut les convaincre souvent de la plus-value d'une formation en français.

<sup>(168)</sup> Association des universités de la francophonie canadienne, *Plan d'action 2005-2010 du réseau de l'enseignement universitaire*, Présentation au Comité sénatorial permanent des langues officielles, Ottawa, 21 mars 2005, p. 7.

<sup>(169)</sup> Gouvernement du Canada, Le Prochain acte: Un nouvel élan pour la dualité linguistique, Le Plan d'action pour les langues officielles, Ottawa, 2003, p. 55 à 59.

<sup>(170)</sup> *Ibid.*, p. 48.

<sup>(171)</sup> Centre interdisciplinaire de recherche sur la citoyenneté et les minorités, Université d'Ottawa, *Présentation au comité sénatorial permanent des langues officielles*, Ottawa, 7 mars 2005, p. 6.

# 3. Un manque d'établissements d'enseignement postsecondaire et de programmes adéquats

Le manque d'accès à des établissements d'enseignement postsecondaire de langue française et le choix limité de programmes contribuent à d'autres pertes d'effectif francophone pour les établissements en milieu minoritaire. De nombreuses communautés francophones ne sont pas desservies actuellement par un établissement offrant un enseignement en français. De plus, la participation des jeunes francophones en milieu minoritaire aux études universitaires est significativement plus faible que celles des jeunes anglophones. Cela tient en partie à ce que, exception faite du Nouveau-Brunswick et de l'Ontario, les programmes sont limités à des baccalauréats généraux en sciences et en humanités, et à la formation des enseignants<sup>(172)</sup>.

Au Canada, comme l'a signalé François Allard, président du RCCFC, on ne peut pas parler d'un réseau pancanadien de collèges de langue française, puisque les francophones n'ont pas un accès égal et équitable à la formation collégiale dans leur langue, en regard de l'accès dont jouit la population anglophone. En 2005, l'accès à la formation collégiale en français dans des institutions agréées par le gouvernement de la province n'est pas uniforme à travers le pays. Dans les provinces sans collèges francophones, les organismes dispensant des activités de formation ne sont pas agréés par le gouvernement. En bref, les francophones en milieu minoritaire ne peuvent pas toujours se prévaloir d'une offre de programmes suffisante dans leur langue dans les établissements d'enseignement postsecondaire de leur province. De plus l'absence ou le nombre restreint de programmes offerts au niveau postsecondaire ont une incidence sur le taux de poursuite des études en français après l'obtention du diplôme d'études secondaires

#### 4. Un financement insuffisant

Un financement insuffisant complique la tâche aux établissements d'enseignement postsecondaire pour ce qui est de garantir aux communautés francophones en milieu minoritaire que tous les cours seront dispensés ou qu'un nouveau programme sera lancé. Cette situation amène les jeunes à choisir des collèges anglophones et explique la migration croissante des francophones vers les institutions anglophones. En outre, pour rejoindre la plus grande partie de la population francophone, souvent dispersée sur le territoire, le réseau national d'établissements postsecondaires devra s'appuyer sur les nouvelles technologies d'information et

<sup>(172)</sup> *Ibid.*, p. 6 et 7.

de communication pour offrir ses programmes dans les milieux les plus éloignés et assurer l'échange d'information entre les établissements d'enseignement et la clientèle étudiante<sup>(173)</sup>.

## 5. Une capacité de recherche en français peu développée

La faiblesse des institutions universitaires francophones sur le plan de la recherche est en grande partie responsable de l'absence de participation francophone aux efforts récents déployés par les gouvernements pour promouvoir la recherche et le développement au Canada. La recherche universitaire dans les provinces et territoires où le français est minoritaire se fait presque exclusivement en anglais. L'Université de Moncton, par exemple, est encore une université de premier cycle, et à l'Université d'Ottawa, les programmes de formation de chercheurs ne sont pas bilingues (c.-à-d. qu'ils ne sont pas offerts en français).

C'est pour cette raison que le milieu de la recherche, majoritairement financé par le gouvernement fédéral, n'a pas réussi à développer une véritable expertise francophone hors des universités québécoises. En sciences humaines, la situation est moins inquiétante, mais il a fallu attendre l'année 2004 avant que le Conseil de recherche en sciences humaines du Canada propose un modeste programme lié aux langues officielles, longtemps après que la plupart des groupes sectoriels de la société canadienne l'ont obtenu. Ni le programme des Chaires de recherche du Canada, ni celui de la Fondation canadienne pour l'innovation, ni celui de la Fondation canadienne des bourses d'études du millénaire n'ont fait de la francophonie minoritaire une population cible.

## C. Un système pancanadien d'établissements d'enseignement postsecondaire de langue française en milieu minoritaire

Le temps est venu d'appuyer la mise en place d'un système pancanadien d'établissements d'enseignement postsecondaire de langue française. Un tel système bien coordonné qui donne accès à une formation collégiale et universitaire de qualité est essentiel au développement économique, culturel et social des communautés francophones en milieu minoritaire au Canada. Pas plus que les services éducatifs à la petite enfance, l'éducation au niveau postsecondaire n'est mentionnée expressément dans l'article 23 de la *Charte*. Or, il ne fait pas de doute qu'elle fait partie intégrante du continuum d'éducation qui permettra à la

<sup>(173)</sup> Association des universités de la francophonie canadienne, *Plan d'action 2005-2010 du réseau de l'enseignement universitaire*, Présentation au Comité sénatorial permanent des langues *officielles*, Ottawa, 21 mars, 2005, p. 7.

francophonie canadienne de se développer et de s'épanouir. Une réflexion collective s'impose sur l'état actuel de l'éducation postsecondaire et de la recherche universitaire dans les différentes régions du pays et sur sa portée, eu égard au développement des communautés, et elle doit faire appel à tous les aspects de la francophonie canadienne<sup>(174)</sup>.

#### **Recommandation 7**:

Que le gouvernement fédéral par le biais de ses fondations et agences :

- a) renforce le réseau des collèges et le réseau des universités de langue française au Canada en leur accordant les ressources suffisantes à l'atteinte de leurs objectifs;
- b) contribue davantage au financement des programmes de recherche et au développement de la capacité de recherche au sein des universités de langue française en milieu minoritaire.

(174) Centre interdisciplinaire de recherche sur la citoyenneté et les minorités, Université d'Ottawa, *Présentation au comité sénatorial permanent des langues officielles*, Ottawa, 7 mars 2005, p. 7.

## CHAPITRE VI – DEUX THÈMES: CONTINUITÉ ET ACTION

On aura remarqué, dans le présent rapport, la répétition de deux thèmes principaux : l'importance de la continuité de l'éducation pour les enfants de la minorité francophone et le besoin urgent de mesures pour assurer l'épanouissement social et culturel de la communauté francophone minoritaire au Canada. Au lieu d'obliger la minorité à revendiquer ses droits linguistiques devant les tribunaux, il faudrait adopter une perspective qui respecte les objectifs de l'article 23 de la *Charte* et qui tienne compte des besoins de la petite enfance, du primaire, du secondaire et du postsecondaire de langue française. Une telle stratégie exige une action immédiate de la part du gouvernement fédéral, le renforcement des plans et des obligations déjà en place et une politique nationale plus claire et plus globale en matière d'éducation en milieu minoritaire francophone.

## A. La continuité : de la petite enfance jusqu'au postsecondaire

Dans un arrêt rendu le 31 mars 2005, la Cour suprême du Canada a écrit :

Le critère établi au par. 23(2) a pour objet de garantir le droit à la continuité de l'instruction dans la langue de la minorité et la liberté de circulation et d'établissement aux enfants qui poursuivent leurs études dans l'une des langues officielles. Dans la majorité des cas, l'enfant qui est légalement inscrit à un programme d'enseignement reconnu et qui le suit régulièrement est en mesure de poursuivre ses études dans la même langue. Cette conclusion est compatible avec le libellé du par. 23(2) et avec les objectifs de protection et d'épanouissement de la communauté linguistique minoritaire, ainsi qu'avec le fait qu'un enfant régulièrement inscrit à une école de la minorité linguistique a droit à un cheminement scolaire uniforme et ne devrait pas être déraciné et envoyé dans une école de la majorité linguistique. (175)

Bien que cette citation s'applique au contexte l'enseignement en langue anglaise lors d'un déménagement d'une province à une autre, l'allusion à la continuité de l'instruction est claire : les enfants de la minorité linguistique ont le droit de recevoir une éducation continue et de ne pas être mis dans les institutions de la majorité. Le Comité ne voit aucune raison pour laquelle cet objectif d'un « cheminement scolaire uniforme » ne puisse pas s'appliquer de la naissance jusqu'à l'obtention du diplôme postsecondaire. Tout comme l'enseignement primaire

<sup>(175)</sup> Solski (tuteur de) c. Québec (Procureur Général), 2005 CSC 14, par. 47.

et secondaire est reconnu de façon explicite par l'article 23 de la *Charte*, le Comité croit que la petite enfance et le postsecondaire doivent faire partie d'une vision intégrante, compatible avec « les objectifs de protection et d'épanouissement de la communauté linguistique minoritaire ».

Le Comité est du même avis que le CIRCEM pour ce qui est d'expliquer l'importance d'un continuum en éducation minoritaire linguistique : « Pour que la minorité francophone puisse s'épanouir, des mesures particulières, qui ne sont pas essentielles à la majorité anglophone, lui sont nécessaires : un service à la petite enfance, dès le plus jeune âge, une école primaire et secondaire qui n'a pas à vanter ses mérites pour retenir ses effectifs, et des institutions postsecondaires qui remplissent leur mandat. En exigeant de tels services qui répondent à leurs besoins particuliers, les communautés francophones et acadienne du Canada participeront à faire accepter politiquement, comme l'une des composantes essentielles de la société canadienne, leur singularité sociétale. »<sup>(176)</sup> En d'autres mots, l'ensemble du trajet éducatif d'un jeune francophone, de la petite enfance jusqu'à la vie adulte, contribue à son épanouissement – ainsi qu'à l'épanouissement de toute la communauté francophone.

Toutefois, malgré la protection constitutionnelle des droits relatifs à l'éducation de la minorité francophone, il demeure encore, comme l'a signalé Roger Landry, des obstacles à surmonter, tels que le manque d'accès à des établissements d'enseignement postsecondaires francophones et l'éventail limité de programmes, qui contribuent à d'autres pertes d'effectifs francophones. À l'autre bout du spectre, l'ICRML a signalé que les communautés francophones perdent une partie importante de leurs clientèles admissibles avant même le début de la fréquentation de l'école, et ce, en raison d'un manque d'accès à des structures scolaires établies et surtout, au cours des dernières années, d'une faible participation des enfants d'ayants droit. Cette perte de jeunes francophones est aussi attribuée à l'exode hors des régions francophones, ce qui pourrait être le début d'un cycle. On quitte une région pour trouver ailleurs des possibilités de travail ou d'études, ce qui contribue à l'affaiblissement des activités économiques de la communauté, qui à son tour devient un motif pour ne pas y retourner. Des études en cours pourront peut-être aider à mieux comprendre ces réalités et proposer des pistes de solution pour favoriser l'épanouissement du capital humain dans les régions francophones que l'on tend à abandonner<sup>(177)</sup>.

<sup>(176)</sup> Centre interdisciplinaire de recherche sur la citoyenneté et les minorités, Université d'Ottawa, *Présentation au Comité sénatorial permanent des langues officielles*, Ottawa, 7 mars 2005, p. 7.

<sup>(177)</sup> Rodrigue Landry, directeur général, Institut canadien de recherche sur les minorités linguistiques, L'éducation: pierre angulaire de la revitalisation des communautés francophones et acadiennes, Mémoire présenté au Comité sénatorial permanent des langues officielles Ottawa, 14 février 2005, p. 21 et 22.

#### B. L'action gouvernementale relative à l'éducation en milieu minoritaire francophone

Dans une affaire qui a amené la minorité francophone à faire respecter ses droits linguistiques par un gouvernement, la Cour suprême du Canada a dit que « le problème découle non pas d'une action gouvernementale quelconque, mais plutôt de l'<u>inaction</u> du gouvernement provincial et, en particulier, de son défaut de mobiliser des ressources pour fournir sans délai des établissements d'enseignement, conformément à l'art. 23 de la *Charte* » [souligné dans l'original]<sup>(178)</sup>. La Cour a expliqué la raison pour laquelle l'intervention gouvernementale est si essentielle :

Les droits garantis par l'art. 23 présentent une autre caractéristique : en de l'exigence du « nombre justificatif », ils sont raison particulièrement vulnérables à l'inaction ou aux atermoiements des gouvernements. Le risque d'assimilation et, par conséquent, le risque que le nombre cesse de « justifier » la prestation des services augmente avec les années scolaires qui s'écoulent sans que les gouvernements exécutent les obligations que leur impose l'art. 23. Ainsi, l'érosion culturelle que l'art. 23 visait justement à enrayer peut provoquer la suspension des services fournis en application de cette disposition tant que le nombre cessera de justifier la prestation de ces services. De telles suspensions peuvent fort bien devenir permanentes en pratique, mais non du point de vue juridique. Si les atermoiements sont tolérés, l'omission des gouvernements d'appliquer avec vigilance les droits garantis par l'art. 23 leur permettra éventuellement de se soustraire aux obligations que leur impose cet article. La promesse concrète contenue à l'art. 23 de la Charte et la nécessité cruciale qu'elle soit tenue à temps obligent parfois les tribunaux à ordonner des mesures réparatrices concrètes destinées à garantir aux droits linguistiques une protection réelle et donc nécessairement diligente [...]<sup>(179)</sup>

Un document stratégique de la Fédération nationale des conseils scolaires francophones pour l'éducation en français résume cinq obligations positives des autorités publiques en matière d'éducation de langue française : remédier aux torts du passé, offrir et promouvoir l'instruction en français, assurer la qualité de l'instruction en français, restructurer

<sup>(178)</sup> Doucet-Boudreau c. Nouvelle-Écosse (Ministre de l'Éducation), [2003] 3 R.C.S. 3, 2003 CSC 62, par. 43 (la majorité de la Cour).

<sup>(179)</sup> *Ibid.*, par. 29 (la majorité de la Cour).

les institutions scolaires, et répondre aux besoins des communautés<sup>(180)</sup>. Le Comité rappelle respectueusement ces devoirs aux gouvernements fédéral, provinciaux et territoriaux, dans la mesure de leurs responsabilités respectives.

Même si le pouvoir de légiférer dans le domaine de l'éducation relève des provinces, le gouvernement fédéral a ses obligations en matière d'éducation en vertu de la partie VII de la *Loi sur les langues officielles*. D'ailleurs, Pierre Foucher a soutenu que, bien que l'article 23 ne modifie pas le partage des compétences constitutionnelles, il « peut bien être interprété comme incluant une obligation du gouvernement fédéral de participer aux "fonds publics" destinés à l'instruction dans la langue de la minorité »<sup>(181)</sup>. Le professeur Foucher a tiré la conclusion suivante : « Juridiquement, même si l'instruction est une compétence provinciale, l'implication fédérale est non seulement valide au plan constitutionnel en autant qu'elle s'appuie sur le pouvoir de dépenser, mais elle est peut-être requise par la Constitution elle-même. »<sup>(182)</sup>

### 1. Les gouvernements plutôt que les tribunaux

Lors de sa comparution devant le Comité, Madeleine Chevalier, présidente de FNCSF, a dit que « nous jugeons que les droits et les obligations en matière scolaire pour les minorités de langue officielle sont maintenant clairement établis par la jurisprudence. Il est préférable de procéder diligemment à leur mise en œuvre plutôt que de continuer à combattre devant les tribunaux. »<sup>(183)</sup> Pierre Foucher a réitéré cette opinion en expliquant que « [1]es ayants-droit se heurtent à de la résistance passive ou active dans plusieurs provinces et il vient un temps où même l'implication des tribunaux ne suffit plus »<sup>(184)</sup>. Le professeur Foucher a également souligné que le « recours aux tribunaux n'est cependant pas une voie idéale. Ces recours mobilisent beaucoup de ressources, de temps et d'énergie, des ressources, du temps et de

<sup>(180)</sup> Fédération nationale des conseils scolaires francophones, *Stratégie pour compléter le système d'éducation en français langue première au Canada*, Résumé du rapport comité directeur sur l'inventaire des besoins des conseils scolaires francophone au Canada, Ottawa, octobre 2004, p. 7.

<sup>(181)</sup> Pierre Foucher, Faculté de droit, Université de Moncton, *Bilan et pistes d'avenir : Article 23 de la Charte canadienne des droits et libertés*, Comité sénatorial des langues officielles, Ottawa, 14 février 2005, p. 8.

<sup>(182)</sup> Ibid., p. 8.

<sup>(183)</sup> Madeleine Chevalier, présidente, Fédération nationale des conseils scolaires francophones, *Témoignages du Comité sénatorial permanent des langues officielles*, 38<sup>e</sup> législature, 1<sup>re</sup> session, Ottawa, 14 février 2005.

<sup>(184)</sup> Pierre Foucher, professeur titulaire, Faculté de droit, Université de Moncton, *Bilan et pistes d'avenir : Article 23 de la Charte canadienne des droits et libertés*, Comité sénatorial des langues officielles, Ottawa, 14 février 2005, p. 9.

l'énergie qui pourraient plutôt être consacrés au développement de l'instruction dans la langue de la minorité par l'octroi de programmes, par de la formation des enseignants, par des manuels scolaires de langue française, par des activités culturelles et pédagogiques. »<sup>(185)</sup> Le CIRCEM a ajouté que « en imposant le droit l'on participe à un durcissement des positions où l'autre ne bouge que si la cour lui impose de le faire »<sup>(186)</sup>.

Le Comité est donc d'avis qu'il faut une action plus proactive de la part des gouvernements en ce qui concerne l'éducation de la minorité linguistique et un plus grand respect pour l'article 23 de la *Charte*. En même temps, il faut des mécanismes de revendication plus rapides et efficaces lorsque la minorité se heurte à des obstacles à la pleine réalisation de ses droits constitutionnels. Sans faire une recommandation précise à cet égard, le Comité reprend quelques suggestions du professeur Foucher: « Y aurait-il lieu de penser à un mécanisme d'alerte rapide par lequel une communauté qui éprouve des difficultés à mettre en œuvre son droit pourrait en saisir un organisme quelconque? Y aurait-il lieu d'imaginer un recours juridique plus rapide et expéditif que ceux qui sont présentement disponibles? De bonifier le Programme de contestation judiciaire du Canada à cette fin? »<sup>(187)</sup> Lors de sa comparution, il a ajouté la possibilité de nommer une personne qui pourrait intervenir quand on ne respecte pas les droits de la minorité francophone, en prenant l'exemple de la commissaire aux langues officielles : « Actuellement, la commissaire aux langues officielles du Canada fait des enquêtes ou des interventions au sujet de l'article 23. Elle intervient, mais techniquement, ce n'est pas son mandat principal. On ne peut pas loger de plaintes auprès du Commissariat pour violation des droits scolaires car elle ne peut pas enquêter. Ces enquêtes se limitent à la loi fédérale. Peut-être élargir la compétence ou penser à un organisme administratif qui interviendrait rapidement et qui porterait plainte; il y aurait une enquête et une proposition de recommandations plutôt que de devoir passer par les tribunaux. »<sup>(188)</sup>

<sup>(185)</sup> Ibid., p. 8.

<sup>(186)</sup> Centre interdisciplinaire de recherche sur la citoyenneté et les minorités, Université d'Ottawa, *Présentation au Comité sénatorial permanent des langues officielles*, Ottawa, 7 mars 2005, p. 7.

<sup>(187)</sup> Pierre Foucher, professeur titulaire, Faculté de droit, Université de Moncton, *Bilan et pistes d'avenir : Article 23 de la Charte canadienne des droits et libertés*, Comité sénatorial des langues officielles, Ottawa, 14 février 2005, p. 9.

<sup>(188)</sup> Pierre Foucher, professeur titulaire, Faculté de droit, Université de Moncton, *Témoignages du Comité sénatorial permanent des langues officielles*, 38<sup>e</sup> législature, 1<sup>re</sup> session, Ottawa, 14 février 2005.

## 2. L'action renforcée du gouvernement fédéral

Avant de discuter du renforcement des obligations gouvernementales fédérales relativement à l'éducation en milieu minoritaire francophone, le Comité aimerait mettre l'accent sur le fait que les droits protégés par l'article 23 de la *Charte* sont importants pour une multitude d'individus et que l'inaction des gouvernements a des effets sur le devenir de ces communautés. Comme l'a expliqué Pierre Foucher :

L'inertie cause des dommages incalculables. Elle cause des dommages aux jeunes : l'éducation qu'ils reçoivent pourrait s'avérer de meilleure qualité, plus pertinente, plus complète, plus enrichissante que celle qu'ils reçoivent effectivement; elle crée des dommages au personnel, qui peut perdre l'énergie et l'enthousiasme que requiert l'enseignement en milieu minoritaire (enseigner est déjà une tâche importante, difficile et délicate, en milieu minoritaire c'est un défi encore plus considérable); elle crée des dommages aux conseillers scolaires, qui se demandent souvent quelle est l'étendue réelle de leurs pouvoirs, qui se retrouvent souvent coincés entre des parents qui revendiquent à bon droit des services et un gouvernement qui leur répond : « occupez-vous en » sans leur donner les ressources financières voulues; l'inertie crée des dommages à la communauté, qui s'assimile, qui perd des membres, de plus en plus rapidement dans certains endroits; enfin, l'inertie crée des dommages au droit parce que tous ceux et toutes celles qui ont cru aux promesses de l'article 23 sont désillusionnés et ne croient plus que la Charte les protège adéquatement. (189)

C'est dans le contexte de ces effets sociaux, des pertes linguistiques et d'une érosion de la vie culturelle francophone que le Comité insiste pour que le gouvernement fédéral agisse de façon immédiate et dans toute la mesure du possible.

Compte tenu de ce qui précède, il va sans dire que tous les témoins voulaient renforcer les obligations du gouvernement relatives à l'éducation dans la langue de la minorité. Par exemple, Madeleine Chevalier, présidente de la FNCSF, a dit : « Force est donc de constater que nous, les conseils scolaires, les gouvernements provinciaux et territoriaux et le gouvernement fédéral n'assumons pas pleinement les obligations relativement à la minorité francophone dictée par la partie VII de la *Loi sur les langues officielles*, la *Charte* et le principe

<sup>(189)</sup> Pierre Foucher, professeur titulaire, Faculté de droit, Université de Moncton, *Bilan et pistes d'avenir : Article 23 de la Charte canadienne des droits et libertés*, Comité sénatorial des langues officielles, Ottawa, 14 février 2005, p. 11.

constitutionnel de protection des minorités. Il y a donc urgence de donner un coup de barre pour changer cette situation. »<sup>(190)</sup> La FCFA a dit que « l'urgence des besoins, autant au niveau des ressources humaines, des infrastructures scolaires et de la petite enfance, requiert une intervention gouvernementale qui transcende le PLOE »<sup>(191)</sup>. Pour sa part, Pierre Foucher a mentionné « la nécessité de développer un grand plan de mise en œuvre de l'article 23 beaucoup plus considérable que ce que propose le Plan d'action pour les langues officielles »<sup>(192)</sup>.

Ces divers commentaires montrent que les lois et politiques canadiennes en matière d'éducation en milieu minoritaire francophone – que ce soit la partie VII de la *Loi sur les langues officielles*, le Programme des langues officielles dans l'enseignement, le Plan d'action pour les langues officielles, ou tout autre aspect de ce dossier – doivent être rassemblées dans un tout plus cohésif et cohérent. Il faut également que les plans, pouvoirs et obligations déjà en place soient renforcés. Puisque la mission de l'école française en milieu minoritaire s'inscrit dans une perspective de développement communautaire, le ministère du Patrimoine canadien, qui a le mandat, en vertu de l'article 43 de la *Loi sur les langues officielles*, d'encourager et d'appuyer l'apprentissage du français et de l'anglais, ne peut à lui seul garantir la réalisation de cet objectif. Toutefois, le mandat additionnel qui lui a été conféré en vertu de l'article 42 de la *Loi* et qui consiste à susciter et à encourager une approche concertée au sein des institutions fédérales pour la mise en œuvre de ces engagements, peut aider le ministre à travailler avec ses partenaires fédéraux. Cet esprit de recherche d'une approche fédérale concertée a donné lieu à la nomination d'un ministre responsable des langues officielles et à l'élaboration d'une stratégie gouvernementale en matière de langues officielles.

C'est ainsi qu'en 2003, le gouvernement fédéral a lancé son Plan d'action pour les langues officielles. Le Plan a accordé 751,3 millions de dollars en financement supplémentaire dans les domaines du développement des communautés, d'une fonction publique exemplaire et de l'éducation; de ce financement supplémentaire, l'éducation a reçu 381,5 millions de dollars, dont 209 millions de dollars ont été affectés à l'enseignement dans la langue de la minorité

<sup>(190)</sup> Madeleine Chevalier, présidente, Fédération nationale des conseils scolaires francophones, *Témoignages du Comité sénatorial permanent des langues officielles*, 38<sup>e</sup> législature, 1<sup>re</sup> session, Ottawa, 14 février 2005.

<sup>(191)</sup> Fédération des communautés francophones et acadiennes du Canada, *Mémoire de la FCFA du Canada*, *Comité sénatorial permanent des langues officielles*, Ottawa, 7 mars 2005, p. 3.

<sup>(192)</sup> Pierre Foucher, professeur titulaire, Faculté de droit, Université de Moncton, *Bilan et pistes d'avenir : Article 23 de la Charte canadienne des droits et libertés*, Comité sénatorial des langues officielles, Extrait du témoignage, Ottawa, 14 février 2005, p. 13.

francophone et anglophone. Il s'agit d'un plan de cinq ans qui prévoit des engagements à l'égard des ministères et organismes fédéraux qui ont reçu ces fonds<sup>(193)</sup>. Comme le signalait Roger Landry de l'ICRML, il s'agit d'un plan ambitieux qui fixe des objectifs louables, mais comporte des faiblesses importantes. Si le plan fait mention de l'importance des partenariats et de l'action concertée, dans les faits il encourage plutôt les organismes communautaires à faire cavalier seul et à cibler les sommes d'argent qui correspondent à leurs mandats respectifs au sein des ministères qui reçoivent une part des subventions affectées au Plan<sup>(194)</sup>.

Les défis associés à la revitalisation des communautés francophones en milieu minoritaire sont nombreux et se situent au niveau de la société et de l'individu. Un partenariat global axé sur la collaboration doit réunir le gouvernement fédéral, les gouvernements provinciaux et les organismes communautaires dans le but de déterminer et de cibler les priorités et d'assurer une plus grande concertation et une plus grande étendue des actions visant l'épanouissement des communautés francophones et acadiennes. C'est, de l'avis du Comité, une autre faiblesse du Plan d'action pour les langues officielles que de ne pas favoriser une forte synergie des actions gouvernementales et communautaires.

Enfin, il importe de mettre en œuvre des politiques et des actions qui ont une incidence réelle sur le vécu langagier des personnes, c'est-à-dire sur leur socialisation langagière et culturelle. Toute initiative qui n'influence pas directement ou indirectement le vécu des membres des minorités risque d'avoir peu d'effet sur la vitalité des communautés. Pour favoriser la revitalisation communautaire, le partenariat global de collaboration pourrait viser à accroître chez les minorités francophones le contrôle d'institutions favorisant une plus forte socialisation francophone, ce qui pourrait leur conférer une plus grande « autonomie culturelle ». Parmi les domaines à privilégier, mentionnons les services à la petite enfance, les centres communautaires, les médias, la production culturelle et artistique, la santé, l'offre active des services publics et des commerces, et le paysage linguistique, c'est-à-dire l'affichage commercial et public (195).

<sup>(193)</sup> Gouvernement du Canada, *Le prochain acte : Un nouvel élan pour la dualité linguistique canadienne, le Plan d'action pour les langues officielles*, 2003, p. 9, 10 et 79.

<sup>(194)</sup> Rodrigue Landry, directeur général, Institut canadien de recherche sur les minorités linguistiques, L'éducation: pierre angulaire de la revitalisation des communautés francophones et acadiennes, Mémoire présenté au comité sénatorial permanent des langues officielles, Ottawa, 14 février 2005, p. 11 et 12.

<sup>(195)</sup> Ibid.

### 3. Une politique nationale

Étant donné la complexité des programmes en éducation et le nombre d'intervenants, il semble parfois que le gouvernement fédéral et les provinces et territoires agissent de façon peu coordonnée. Le Comité croit qu'il faut une politique nationale plus claire et plus définitive, compte tenu des défis différents que doivent relever les provinces et les territoires. Comme l'a dit la ministre du Patrimoine canadien : « Nous devons comprendre que chaque province a ses besoins, et que toutes les provinces sont différentes. [Par exemple,] le Nouveau-Brunswick, qui et la seule province bilingue, a des défis différents de ceux de la Saskatchewan ou de l'Alberta. »<sup>(196)</sup> Le Comité est d'avis que ces différences ne signifient pas que le gouvernement fédéral doive se retirer et laisser agir les provinces et territoires comme ils l'entendent. Au contraire, le gouvernement fédéral, en recourant à son pouvoir de dépenser et à sa responsabilité en matière de langues officielles, devrait influer sur les politiques et les pratiques dans la mesure du possible, tout en respectant la compétence des provinces et territoires en éducation, afin que le vécu des Canadiens et Canadiennes francophones soit plus ou moins semblable dans tout le pays.

Il faut une politique nationale pour que l'éducation soit vue comme un continuum de la petite enfance jusqu'au niveau postsecondaire. La FNCSF a signalé qu'il ne fallait pas « ignorer les services à la petite enfance qui préparent les élèves à l'entrée aux écoles de langue française, dans le contexte de l'alphabétisme familial qui conditionne les élèves et la perspective de poursuivre des études au niveau collégial ou universitaire » [197]. Il y a toutefois deux obstacles majeurs dans le dossier de la petite enfance : la pénurie de personnel qualifié et l'absence de programmes de formation en technique de garde éducative. La FCE a souligné qu'on a même vu des services qui embauchaient du personnel anglophone parce qu'ils préféraient la formation à la compétence langagière, et ce, dans des centres de la petite enfance censément destinés à la francophonie [198]. Les facultés d'éducation devraient former les

<sup>(196)</sup> L'honorable Liza Frulla, ministre, Patrimoine Canada, *Témoignages du Comité sénatorial permanent des langues officielles*, 38<sup>e</sup> législature, 1<sup>re</sup> session, Ottawa, 21 mars 2005.

<sup>(197)</sup> Madeleine Chevalier, présidente, Fédération nationale des conseils scolaires francophones, *Témoignages du Comité sénatorial permanent des langues officielles*, 38<sup>e</sup> législature, 1<sup>re</sup> session, Ottawa, 14 février 2005.

<sup>(198)</sup> Liliane Vincent, directrice des Services aux francophones, Fédération canadienne des enseignantes et des enseignants, *Témoignages du Comité sénatorial permanent des langues officielles*, 38<sup>e</sup> législature, 1<sup>re</sup> session, Ottawa, 14 février 2005.

enseignants à la problématique de l'enseignement en milieu minoritaire<sup>(199)</sup> et de manière à ce qu'ils soient capables de transmettre le message culturel qu'on veut communiquer aux élèves<sup>(200)</sup>. Ainsi, le cycle serait fermé, et il assurerait le continuum de la petite enfance jusqu'au niveau postsecondaire. Les établissements d'enseignement postsecondaire prépareraient les professionnels francophones à transmettre leurs connaissances et leur culture aux enfants de la minorité linguistique, qui à leur tour seraient plus portés à poursuivre leurs études en français.

L'importance d'une action concertée qui reconnaît les rôles complémentaires joués par de multiples acteurs – le gouvernement fédéral, les gouvernements provinciaux et territoriaux, les conseils scolaires, les institutions postsecondaires, les organismes communautaires et les parents – fait partie intégrante de la vision qu'ont les communautés francophones en milieu minoritaire de leur propre système d'éducation. Le Comité est d'avis que les gouvernements provinciaux et territoriaux et les organismes communautaires doivent pouvoir compter sur un engagement à long terme du gouvernement fédéral pour assurer la viabilité des programmes mis en place.

Dans le contexte d'un appel à l'action des gouvernements fédéral, provinciaux et territoriaux, la FCE a décrit le besoin d'une synergie et d'un engagement à long terme de la façon suivante : « Le PLOE et les ententes et modalités s'y rattachant constituent des mécanismes de première importance pour le maintien et la consolidation du système d'éducation de langue française en milieu minoritaire. Le Plan d'action pour les langues officielles apporte des ressources additionnelles bienvenues pouvant aider à bâtir le continuum de l'éducation de langue française depuis les services à la petite enfance au palier postsecondaire. Les défis [...] nécessitent des engagements concrets de tous les paliers de gouvernement et une synergie parmi tous les partenaires de l'éducation pour assurer les conditions d'enseignement et d'apprentissage qui correspondent véritablement à la mission de l'école francophone en milieu minoritaire. »<sup>(201)</sup>

<sup>(199)</sup> Denise Moulun-Pasek, présidente, Alliance des responsables, des enseignantes et des enseignants en français langue maternelle, *Témoignages du Comité sénatorial permanent des langues officielles*, 38<sup>e</sup> législature, 1<sup>re</sup> session, Ottawa, 7 mars 2005.

<sup>(200)</sup> Marc Haentjens, directeur général du Regroupement des éditeurs canadiens-français, Fédération culturelle canadienne-française, *Témoignages du Comité sénatorial permanent des langues officielles*, 38<sup>e</sup> législature, 1<sup>re</sup> session, Ottawa, 7 mars 2005.

<sup>(201)</sup> Fédération canadienne des enseignantes et des enseignants, *Mémoire présenté au Comité sénatorial permanent des langues officielles*, Ottawa, février 2005, p. 10.

Il faut aussi que le gouvernement fédéral fasse preuve du leadership et poursuive mieux ses initiatives concernant l'éducation en milieu minoritaire francophone, même si les provinces et les territoires ont la responsabilité première en matière d'éducation. Raymonde Gagné, rectrice du CUSB, a expliqué : « On sait que l'éducation relève de la juridiction provinciale. Par contre, la position du gouvernement fédéral est toujours une question de développement. Le fédéral veut développer puis, ensuite, il se retire pour que ce soit maintenu par la province [...] Si le gouvernement fédéral investit dans un plan de recrutement, inévitablement, il faut que ce soit maintenu. »<sup>(202)</sup> En parlant de l'éducation de la minorité francophone, François Allard, président du RCCFC a dit que « le gouvernement fédéral doit assumer un leadership fort auprès des provinces quant à ce dossier »<sup>(203)</sup>. L'honorable Ron Lemieux, ministre de l'Éducation et de la Jeunesse du Manitoba, a dit : « Le Manitoba estime qu'il est primordial de compter sur l'engagement à long terme du Canada en ce qui a trait à la viabilité de l'ensemble du programme dont l'élaboration a été financée dans le cadre d'ententes bilatérales. Je suis sûr que les témoins qui m'ont précédé vous ont expliqué à quel point la viabilité était importante. »<sup>(204)</sup>

En ce qui concerne les relations entre ceux qui s'occupent de l'éducation en milieu minoritaire, le CIRCEM a effectué une recherche auprès de gestionnaires de l'éducation franco-ontarienne. Il a révélé que « ceux-ci préconisent plus de partenariats, tant au plan administratif que pédagogique. »<sup>(205)</sup> De façon similaire, l'honorable Gregory Selinger, ministre responsable des Services en langue française au Manitoba a dit que l'éducation dans la langue de la minorité « est aussi une question de trouver un partenariat efficace et pratique », par exemple entre les conseils scolaires, les institutions postsecondaire et les deux ordres de gouvernement<sup>(206)</sup>.

<sup>(202)</sup> Raymonde Gagné, rectrice, Collège universitaire de Saint-Boniface, Manitoba, *Témoignages du Comité sénatorial permanent des langues officielles*, 37<sup>e</sup> législature, 2<sup>e</sup> session, Winnipeg, 21 octobre 2003.

<sup>(203)</sup> François Allard, président, Réseau des cégeps et des collèges francophones du Canada, *Témoignages du Comité sénatorial permanent des langues officielles*, 38<sup>e</sup> législature, 1<sup>re</sup> session, Ottawa, 7 mars 2005.

<sup>(204)</sup> L'honorable Ron Lemieux, ministre de l'Éducation et de la Jeunesse du Manitoba, *Témoignages du Comité sénatorial permanent des langues officielles*, 37<sup>e</sup> législature, 2<sup>e</sup> session, Winnipeg, 21 octobre 2003.

<sup>(205)</sup> Centre interdisciplinaire de recherche dur la citoyenneté et les minorités, Université d'Ottawa, *Présentation au Comité sénatorial permanent des langues officielles*, Ottawa, 7 mars 2005, p. 4.

<sup>(206)</sup> L'honorable Gregory Selinger, ministre responsable des Services en langue française, Manitoba, *Témoignages du Comité sénatorial permanent des langues officielles*, 37<sup>e</sup> législature, 2<sup>e</sup> session, Winnipeg, 21 octobre 2003.

76

Pour ce qui est des moyens par lesquels on pourrait créer une politique nationale d'éducation dans la langue de la minorité, le Comité reprend les paroles de Madeleine Chevalier, présidente de la FNCSF: « Il nous apparaît que seul une stratégie concertée des intervenants communautaires, des conseils scolaires, des gouvernements provinciaux, territoriaux et fédéral sera en mesure de relever ce défi [...] Compte tenu du nombre d'intervenants engagés dans cette stratégie, nous préconisons la mise en place de mécanismes de coordination permanents, auxquels participeront les représentants des conseils scolaires, des gouvernements et des communautés [...] Enfin, mentionnons que le plan d'action devra prévoir un cadre d'imputabilité afin d'en assurer la transparence et de faciliter l'atteinte de ces objectifs. »<sup>(207)</sup>

#### **Recommandation 8:**

Que le Canada élabore une politique nationale en matière de petite enfance et à l'enseignement primaire, secondaire et postsecondaire qui :

- a) inclurait des engagements fédéraux à long terme, des partenariats avec tous les acteurs concernés, et un cadre de responsabilisation; et
- b) prendrait en considération les besoins particuliers des communautés francophones en milieu minoritaire et des ayants droit en vertu de l'art. 23 de la *Charte*.

<sup>(207)</sup> Madeleine Chevalier, présidente, Fédération nationale des conseils scolaires francophones, *Témoignages du Comité sénatorial permanent des langues officielles*, 38<sup>e</sup> législature, 1<sup>re</sup> session, Ottawa, 14 février 2005.

# ANNEXES

### ANNEXE A

### LISTE DES RECOMMANDATIONS

#### **RECOMMANDATION 1:**

### Que le gouvernement fédéral mène :

- d) une campagne nationale de sensibilisation à la reconnaissance et au respect des droits linguistiques par tous les Canadiens et toutes les Canadiennes; et
- e) une campagne d'information auprès des communautés francophones en milieu minoritaire et des ayants droit en vertu de l'art. 23 de la *Charte*, sur leurs droits à l'éducation en français et la jurisprudence qui en découle.

#### **RECOMMANDATION 2:**

Que les politiques et programmes fédéraux relatifs à la petite enfance prennent en compte les besoins des parents, afin de promouvoir le plein développement de leurs enfants et l'apprentissage du français qui commence dès le bas âge à la maison.

#### **RECOMMANDATION 3:**

#### **Que le gouvernement fédéral:**

- a) inclue une clause linguistique dans tous ses protocoles et ententes afin d'assurer que les communautés francophones en milieu minoritaire bénéficient pleinement des initiatives relatives à la petite enfance; et
- b) élargisse les protocoles et ententes relatifs à l'enseignement dans la langue de la minorité afin d'inclure les services préscolaires dans le continuum d'apprentissage de la langue française de la minorité.

### **RECOMMANDATION 4:**

Que tous les ordres de gouvernement coordonnent leurs politiques afin de garantir aux communautés francophones en milieu minoritaire les ressources humaines, matérielles, physiques et financières suffisantes pour assurer le recrutement et la rétention des élèves, et l'atteinte d'une qualité d'éducation équivalente à celle de la majorité linguistique.

#### **RECOMMANDATION 5:**

Que le gouvernement fédéral et ses partenaires élaborent un nouveau cadre de gestion du Programme des langues officielles dans l'enseignement de manière à :

- f) fournir un financement équitable et durable en éducation pour les communautés francophones en milieu minoritaire;
- g) revoir le processus de négociation du protocole et l'engagement du Conseil des ministres d'Éducation (Canada);
- h) assurer la participation directe des conseils scolaires francophones aux négociations des ententes en éducation;
- i) séparer les programmes d'enseignement dans la langue de la minorité et dans la langue seconde dans les négociations des protocoles et ententes en éducation; et
- j) respecter les échéanciers pour le renouvellement du protocole et des ententes bilatérales en éducation.

#### **RECOMMANDATION 6:**

Que le gouvernement fédéral, dans le cadre du Programme des langues officielles dans l'enseignement, mette en place :

- a) des mécanismes d'imputabilité et de reddition de comptes effectifs afin d'assurer que l'utilisation des fonds fédéraux corresponde aux objectifs du gouvernement fédéral et aux attentes des communautés francophones en milieu minoritaire; et
- b) de meilleurs outils d'évaluation afin de pouvoir rendre compte de l'atteinte des résultats escomptés.

#### **RECOMMANDATION 7:**

Que le gouvernement fédéral par le biais de ses fondations et agences :

- a) renforce le réseau des collèges et le réseau des universités de langue française au Canada en leur accordant les ressources suffisantes à l'atteinte de leurs objectifs;
- b) contribue davantage au financement des programmes de recherche et au développement de la capacité de recherche au sein des universités de langue française en milieu minoritaire.

### **RECOMMANDATION 8:**

Que le Canada élabore une politique nationale en matière de petite enfance et à l'enseignement primaire, secondaire et postsecondaire qui :

- a) inclurait des engagements fédéraux à long terme, des partenariats avec tous les acteurs concernés, et un cadre de responsabilisation; et
- b) prendrait en considération les besoins particuliers des communautés francophones en milieu minoritaire et des ayants droit en vertu de l'art. 23 de la *Charte*.

### ANNEXE B

### **LEXIQUE**

#### **LEXIQUE**

**Allophone :** Au Canada, une personne dont la langue première n'est ni l'anglais ni le français.

**Anglicisation :** Un processus consistant à utiliser plus fréquemment l'anglais que le français langue maternelle comme langue d'usage.

**Assimilation :** Un phénomène intergénérationnel qui consiste dans la perte de l'usage de la langue maternelle et de l'identité culturelle d'un individu ou d'un groupe qui adopte graduellement la langue et les us et coutumes d'un autre groupe.

**Ayants droit :** Les personnes visées par l'article 23 de la *Charte canadienne des droits et libertés*; les parents qui ont le droit constitutionnel de faire instruire leurs enfants dans la langue française de la minorité.

**Exogamie/exogame:** Terme qui qualifie les mariages et les unions interlinguistiques (mixtes).

**Immigrants francotropes :** Des immigrants qui n'ont pas le français comme langue maternelle mais qui, en raison de leur éducation ou autres affinités culturelles, sont disposés à favoriser le français comme première langue officielle parlée.

Minorité francophone ou minorité linguistique : Les communautés francophones vivant en milieu minoritaire dans les provinces et les territoires à majorité anglophone.

**Francisation/refrancisation :** L'apprentissage de la langue française par les adultes et les enfants qui ne l'ont jamais apprise ou qui en ont perdu l'usage.

**Revitalisation :** Une intervention qui permet de renverser l'assimilation liée à la perte de la langue française, de manière à renforcer la vitalité et l'épanouissement des communautés francophones en milieu minoritaire.

**Résultats équitables/équivalents :** Des résultats en éducation qui sont le produit d'une égalité réelle, qui peut exiger que les communautés francophones en milieu minoritaire soient traitées différemment, si nécessaire, suivant leur situation et leurs besoins particuliers, afin de leur assurer une qualité d'éducation équivalente à celle de la majorité de langue officielle.

**Transfert linguistique :** Un phénomène par lequel un individu adopte une autre langue comme langue première.

### ANNEXE C

### LISTE DES SIGLES

#### LISTES DES SIGLES

ACREF Alliance des responsables, des enseignantes et des enseignants en français langue

maternelle

APF Association des parents francophones

AUFC Association des universités de la francophonie canadienne

CIRCEM Centre interdisciplinaire de recherche sur la citoyenneté et les minorités, Université

d'Ottawa

CNPF Commission nationale des parents francophones

CUSB Collège universitaire de Saint-Boniface, Manitoba

DSFM Division scolaire franco-manitobaine

DSFS Division scolaire francophone de la Saskatchewan

FCCF Fédération culturelle canadienne-française

FCE Fédération canadienne des enseignantes et des enseignants

FCFA Fédération des communautés francophones et acadiennes du Canada

FCSFA Fédération des conseils scolaires francophones de l'Alberta

FNCSF Fédération nationale des conseils scolaires francophones

FPFCB Fédération des parents francophones de la Colombie-Britannique

ICRML Institut canadien de recherche sur les minorités linguistiques

PLOE Programme des langues officielles dans l'enseignement

RCCFC Réseau des cégeps et des collèges francophones du Canada

SFM Société franco-manitobaine

### ANNEXE D

### LISTE DES TÉMOINS ET MÉMOIRES AUDIENCES DU 21 OCTOBRE AU 3 NOVEMBRE 2003

Deuxième session de la 37<sup>e</sup> législature (30 septembre 2002 – 12 novembre 2003)

### LISTE DES TÉMOINS ET MÉMOIRES

### 21 octobre – 3 novembre 2003

Province	Organisme	Témoignage (date)	Mémoire
	Société franco-manitobaine Daniel Boucher, président-directeur exécutif	21-10-03	
	Secrétariat des services en langue française L'honorable Gregory Selinger, ministre responsable Guy Jourdain, conseiller spécial	21-10-03	
	Enfants en Santé Manitoba Mariette Chartier Leanne Boyd, chargée de l'élaboration des politiques, de la recherche et de l'évaluation Jan Sanderson, directrice	21-10-03	
	Fédération provinciale des comités de parents du Manitoba Hélène d'Auteuil, directrice générale Diane Dornez-Laxdal, présidente	21-10-03	X
	Division scolaire franco-manitobaine Yolande Dupuis, présidente Louis Druwé, directeur général adjoint Gérard Auger, directeur général	21-10-03	X
Manitoba	Ministère de l'Éducation et de la Jeunesse L'honorable Ron Lemieux, ministre Guy Roy, sous-ministre adjoint Jacqueline Gosselin, directrice à la Direction des services de soutien en éducation	21-10-03	
	Ministère de l'Enseignement postsecondaire et de la Formation professionnelle L'honorable Diane McGifford, ministre	21-10-03	
	Ministère de l'Énergie, des Sciences et de la Technologie  L'honorable Tim Sale, ministre et président du comité ministériel Enfants en Santé Manitoba	21-10-03	
	Collège universitaire Saint-Boniface Raymonde Gagné, rectrice Raymond Théberge, directeur du Centre d'études franco-canadiennes de l'Ouest	21-10-03	X
	Conseil jeunesse provincial Aimé Boisjoli, président du conseil d'administration Rolande Kirouac, directrice générale	22-10-03	

	Canadian Parents for French (Saskatchewan)		
Saskatchewan	Karen Taylor-Brown, directrice exécutive	22-10-03	X
	Service fransaskois de formation aux adultes Michelle Arsenault, directrice adjointe des services andragogiques	22-10-03	X
	Division scolaire francophone Denis Ferré, directeur de l'éducation	22-10-03	
	Association des parents francophones (APF) Bernard Roy, surintendant de l'éducation et ancien directeur de l'APF	22-10-03	
	Pierre Eddie, enseignant à l'école Maurice-Lavallée	23-10-03	
	Nicole Bujold, directrice à l'école Maurice-Lavallée	23-10-03	
	Association canadienne-française de l'Alberta Raymond Lamoureux, directeur général Ernest Chauvet, président	23-10-03	X
	Fédération des conseils scolaires francophones de l'Alberta Pierre Desrochers, président Gérard Bissonnette	23-10-03	X
Alberta	Fédération des parents francophones de l'Alberta Andrée Verghoog, présidente	23-10-03	
7 Alberta	Institut Guy-Lacombe de la Famille Patricia Rijavec, membre de la région Centre	23-10-03	
	Conseil des écoles publiques d'Edmonton Wally Lazaruc, consultant principal Sylvianne Perry, consultante immersion française Betty Tams Gloria Chambers	23-10-03	X
	Faculté Saint-Jean Frank McMahon, professeur France Levasseur-Ouimet, professeur Marc Arnal, doyen	23-10-03	X
	Fédération des parents francophones de la Colombie-Britannique Marc Gignac, directeur général	24-10-03	X
Colombie- Britannique	Syndicat des enseignantes et enseignants du programme francophone de la Colombie-Britannique Sophie Lemieux, vice-présidente	24-10-03	X
	Fédération des francophones de la Colombie- Britannique Yseult Friolet, directrice générale	24-10-03	X
	Canadian Parents for French (Colombie- Britannique et Yukon)	aucun	X
National	Ministère du Patrimoine canadien Hilaire Lemoine, directeur général Programmes d'appui aux langues officielles	03-11-03	

### ANNEXE E

## LISTE DES TÉMOINS ET MÉMOIRES AUDIENCES DES 14 FÉVRIER, 7 ET 21 MARS 2005

Première session de la 38<sup>e</sup> législature (4 octobre 2004 – jusqu'à présent)

### LISTE DES TÉMOINS ET MÉMOIRES 14 février, 7 et 21 mars 2005

Organisme	Témoignage (date)	Mémoire
Pierre Foucher, Professeur titulaire	14-02-05	X
Faculté de droit, Université de Moncton  Fédération canadienne des enseignantes et des enseignants  Terry Price, présidente		
Liliane Vincent, directrice des services aux francophones Gilberte Michaud, présidente du Comité consultatif du français langue première Paul Taillefer, membre du Comité consultatif du français langue première Anne Gilbert, directrice de la recherche, Francophonie et minorités au CIRCEM, Université d'Ottawa	14-02-05	X
Institut canadien de recherche sur les minorités linguistiques Rodrigue Landry, directeur général	14-02-05	X
Commission nationale des parents francophones Ghislaine Pilon, présidente Murielle Gagné-Ouellette, directrice générale	14-02-05	X
Fédération nationale des conseils scolaires francophones Madeleine Chevalier, présidente Paul Charbonneau, directeur général	14-02-05	X
Fédération culturelle canadienne-française Paulette Gagnon, présidente Pierre Bourbeau, directeur général Marc Haentjens, directeur général du Regroupement des éditeurs canadiens-français Benoît Henry, directeur général de l'Alliance nationale de l'industrie musicale	07-03-05	X
Réseau des cégeps et des collèges francophones du Canada François Allard, président Linda Savard, directrice générale Yvon Saint-Jules, responsable de programmes	07-03-05	X
Alliance des responsables, des enseignantes et des enseignants en français langue maternelle Denise Moulun-Pasek, présidente Lise Charland, directrice générale	07-03-05	
Centre interdisciplinaire de recherche sur la citoyenneté et les minorités (CIRCEM), Université d'Ottawa Joseph-Yvon Thériault, directeur Anne Gilbert, directrice de la recherche Sophie LeTouzé, chercheure	07-03-05	X
Fédération des communautés francophones et acadiennes du Canada Jean-Guy Rioux, vice-président Marielle Beaulieu, directrice générale	07-03-05	X
Ministère du Patrimoine canadien L'honorable Liza Frulla, ministre Eileen Sarkar, sous-ministre adjointe, Citoyenneté et patrimoine Hubert Lussier, directeur général, Programmes d'appui aux langues officielles	21-03-05	

Organisme	Témoignage (date)	Mémoire
Commissariat aux langues officielles  Dyane Adam, commissaire aux langues officielles	21-03-05	
JoAnn Myer, directrice générale des Politiques et communications		
Johanne Tremblay, directrice générale des Affaires		
juridiques		
Gérard Finn, conseiller		
Ministère du Développement social		
L'honorable Ken Dryden, ministre		
Peter Hicks, sous-ministre adjoint,		
Politiques et orientations stratégiques		
Christian Dea, directeur général intérimaire	21-03-05	
Connaissances et recherches		
Robert Coulter, directeur		
Initiatives horizontales et relations internationales		
John Connolly, directeur intérimaire, Opérations, Direction		
du développement communautaire et des partenariats		
Bureau du Conseil privé		
L'honorable Mauril Bélanger, ministre responsable des		
langues officielles	21-03-05	
Keith H. Christie, sous-secrétaire		
Anne Scotton, directrice générale, Langues officielles		



If undelivered, return COVER ONLY to:
Public Works and Government Services Canada –
Publishing and Depository Services
Ottawa, Ontario K1A 0S5

En cas de non-livraison, retourner cette COUVERTURE SEULEMENT à: Travaux publics et Services gouvernementaux Canada – Les Éditions et Services de dépôt Ottawa (Ontario) K1A 0S5