

ÉTUDE DE CAS : LA VILLE D'OTTAWA ET LA GOUVERNANCE DES SERVICES EN FRANÇAIS

par Alain Poirier
Alain.Poirier@ottawa.ca
Ville d'Ottawa

Présenté au colloque
GOUVERNANCE ET PARTICIPATION DÉMOCRATIQUE AU SEIN
DES MINORITÉS LINGUISTIQUES ET NATIONALES

Université d'Ottawa
Ottawa (Ontario) Canada
1^{er} au 3^{er} mai 2008

Version préliminaire / Ne pas citer sans la permission de l'auteur

INTRODUCTION

Cette communication comporte trois parties :

- un bref survol de la variété des services offerts par la Ville d'Ottawa et leur importance, notamment pour les clientèles vulnérables ;
- un tour d'horizon des diverses dispositions législatives qui encadrent la prestation de services municipaux en français à Ottawa ;
- et pour en arriver plus directement au thème de ce colloque, quelques observations sur la gouvernance des services en français et les processus démocratiques à la Ville, tout en s'attardant sur les modes de dialogue et de collaboration entre la communauté francophone et l'appareil municipal.

VARIÉTÉ ET « PROXIMITÉ » DES SERVICES MUNICIPAUX

Depuis que j'occupe un poste à la Ville d'Ottawa, j'ai pu constater la place importante qu'occupent les services municipaux dans la vie quotidienne de la personne moyenne et, encore plus, dans celle d'une personne vulnérable.

Quand on pense aux services municipaux, on pense habituellement aux services de police ou des incendies, aux routes et aux égouts. S'ajoutent parfois à la liste les services récréatifs et les bibliothèques.

Mais la Ville est également le principal prestataire de services qui visent en priorité les populations vulnérables : places de garde subventionnées ; résidences de soins de longue durée pour personnes âgées à faible revenu ; supplément de revenu garanti, communément appelés prestation de bien-être social ; programmes d'employabilité ; soins de santé et soins dentaires pour les indigents et les itinérants ; hébergement d'urgence...

En fait, des membres du personnel municipal nous accompagnent à toutes les étapes de notre vie : depuis l'infirmière de santé publique qui visite les nouveau-nés jusqu'au responsable qui voit à l'enterrement des indigents. Et si entre ces deux événements, vous avez besoin de lunettes et que vous n'avez pas les moyens de vous en procurer, un fonctionnaire municipal vous fixera un rendez-vous dans une lunetterie.

Je conclus cette énumération incomplète en insistant sur la quotidienneté entre les services municipaux et les populations vulnérables : les gagne-petit, les nouveaux arrivants et les minorités ethnoculturelles. Il est à noter que les francophones sont parfois proportionnellement plus nombreux au sein de ces groupes socio-économiques et donc plus susceptibles de recourir aux services municipaux.

Par ailleurs, je m'en voudrais de passer sous silence le rôle des villes dans la prestation de programmes artistiques et culturels, si chers, et pour cause, aux groupes minoritaires. Il en va de même pour les programmes municipaux qui financent les organismes qui offrent

des services communautaires. Tous ces programmes revêtent une grande importance pour les francophones et le développement de leur réseau institutionnel.

Je termine cette section avec quelques réflexions sur la clientèle potentielle pour des services en français à Ottawa. C'est une façon de répondre aux sempiternels arguments de «là où le nombre le justifie» ou encore du «pourquoi offrir des services en français aux francophones qui parlent aussi l'anglais».

La population susceptible de demander des services en français à la Ville d'Ottawa augmente, autant en proportion qu'en nombre réel:

- jusqu'à 50 % des personnes faisant affaire avec la Ville seraient susceptibles de demander, un jour ou l'autre, un service en français, si l'on se fie au nombre de personnes qui ont indiqué pouvoir parler français lors des Recensements de 2001 et de 2006;
- quant au nombre de francophones de langue maternelle, il serait également en croissance si l'on accorde aux communautés immigrantes et ethnoculturelles le poids démographique qu'elles méritent¹.

Donc :

- si les francophones de langue maternelle représentent (selon les définitions traditionnelles) 15 % de la population de la ville;
- si, selon l'étude du CPS, ils représentaient tout près de 18 % de la population;
- et compte tenu des caractéristiques socio-économiques de la communauté francophone,
- on peut avancer l'hypothèse que les francophones représentent jusqu'à 20 % ou même 25 % de la clientèle potentielle de certains services municipaux.

LE CADRE LÉGISLATIF

Ce n'est qu'avec l'adoption de l'article 14 de la *Loi sur les services en français* (Ontario, 1986), qui permet à une municipalité d'adopter un «règlement portant sur les langues officielles», que la prestation de services municipaux

¹ Voir à ce sujet l'étude de 2004 du Comité inter agences du Conseil de planification sociale d'Ottawa (CPS) intitulée « Les Francophones d'Ottawa ». Les auteurs de cette étude proposent une définition plus dynamique des francophones de langue maternelle prenant mieux en compte les caractéristiques linguistiques des communautés ethnoculturelles. En appliquant cette définition aux données du Recensement de 2001, la proportion des francophones de langue maternelle passe de 14,9 % à 17,7 % à Ottawa, soit une augmentation de plus de 20 000 personnes. L'étude est disponible sur le site du CPS au www.spcottawa.on.ca.

ipaux en français est officiellement permise en Ontario.

Pour autant, on retrouve les premiers jalons d'une politique sur le sujet à «l'ancienne» Ville d'Ottawa dès la fin des années 1960².

De même, plusieurs municipalités de la région – en plus du gouvernement régional, la Municipalité régionale d'Ottawa-Carleton – avaient des politiques officielles ou des procédures officieuses en matière de bilinguisme ou de services en français.

Le commissaire Glen Shortliffe, nommé par le gouvernement Harris pour préparer la fusion d'Ottawa, recommandait, en 1999, que l'on confère le statut de ville officiellement bilingue à Ottawa et qu'on établisse une politique de prestation des services axée sur le principe de «là où le nombre le justifie».

Le Conseil de transition – sous la présidence de Claude Benett – ne retenait pas les suggestions de Shortliffe et recommandait plutôt, en 2000, l'adoption de la politique de bilinguisme de la Municipalité régionale d'Ottawa-Carleton comme modèle pour la nouvelle Ville.

Enfin, le 9 mai 2001, soit quatre mois après la fusion et suite à des débats houleux, la Ville d'Ottawa adoptait une *Politique de bilinguisme*, consignée par l'adoption du Règlement municipal 2001-170. Cette politique est essentiellement calquée sur celle qui était en vigueur à l'ancienne Ville d'Ottawa au moment de la fusion.

L'énoncé de principe de la *Politique de bilinguisme* dit: «La Ville d'Ottawa entend accorder les mêmes droits, statuts et privilèges aux deux groupes de langues officielles».

Elle comprend aussi des articles traitant, entre autres, des langues de communication et de service, de la désignation de postes bilingues, de la dotation de personnel, de la formation linguistique et professionnelle, des programmes culturels, ainsi que des langues de l'administration municipale. La politique prévoit que la Ville doit offrir des services en français à deux clientèles: le grand public (citoyennes, citoyens, médias, visiteurs...) et les membres du personnel municipal.

La politique prévoit aussi la création de deux entités responsables de veiller à la mise en œuvre des services en français:

- le Comité consultatif sur les services en français

² Le 1^{er} janvier 2001, la province de l'Ontario procédait à la fusion de 12 administrations municipales de la région d'Ottawa, soit 11 municipalités (Cumberland, Gloucester, Goulbourn, Kanata, Nepean, Osgoode, Ottawa, Rideau, Rockcliffe Park, Vanier et West Carleton) et le gouvernement régional (la Municipalité régionale d'Ottawa-Carleton) pour former la « nouvelle » Ville d'Ottawa.

(CCSF) conseille les élus et la haute gestion; il est formé de 12 bénévoles;

- la Division des services en français (DSF) travaille à l'interne à la mise en œuvre de la politique; elle conseille les diverses directions municipales et intervient au besoin.

C'est la DSF qui se voit confier le mandat de recevoir et d'enquêter sur les plaintes concernant la qualité et l'accessibilité des services en français.

Finalement, le 9 mars 2005, le Parlement ontarien adoptait la *Loi modifiant la Loi de 1999 sur la ville d'Ottawa*. En voici les principaux articles; ils ont pour effet d'obliger la Ville à avoir une politique sur les langues officielles:

- 1) La cité adopte une politique traitant de l'utilisation du français et de l'anglais dans la totalité ou certaines parties de son administration et dans la fourniture de la totalité ou de certains de ses services municipaux.
- 2) La cité établit la portée et le contenu de la politique adoptée en application du paragraphe 1).

FRANCOPHONES ET GOUVERNANCE MUNICIPALE : LE DIFFICILE DIALOGUE (OU LE SYNDROME DU DIALOGUS INTERRUPTUS)

D'ici la fin de cette communication, mes commentaires reposent plus sur des observations et des hypothèses. Ils représentent donc des opinions plutôt que des faits.

Commençons par un exemple: pourquoi est-il difficile d'imaginer que la Ville d'Ottawa pourrait prendre l'initiative de convoquer la communauté francophone pour écouter ses besoins et ses doléances? Pourtant, la Ville a pris une telle initiative, à deux reprises, pour les résidentes et les résidents des zones rurales, dont le poids démographique se compare tout à fait à celui des francophones.

Y aurait-il des facteurs qui entravent le dialogue entre la communauté francophone et les fonctionnaires et les élus municipaux? Pour autant, existe-t-il des formes de réseautage et de collaboration sur lesquels la communauté peut déjà s'appuyer pour faire valoir ses attentes et, surtout, pour participer au processus décisionnel sur les questions qui la touchent?

Revenons à l'exemple de tantôt. Faut-il conclure que la réalité rurale est mieux imbriquée à la culture

d'entreprise qui prévaut à la Ville?

Il faut ici se rappeler que la Ville d'Ottawa est une jeune corporation créée en 2001 de la fusion de plusieurs entités où le fait français était soit peu présent, soit carrément absent. Cette absence de tradition s'est d'ailleurs vérifiée au cours des années qui ont suivi la fusion alors que plusieurs fonctionnaires remettaient ouvertement en question le bien-fondé d'offrir des services dans les deux langues.

Plusieurs observateurs l'ont dit: la fusion, ce grand nivellement orchestré par Queen's Park, a eu un important effet de recul sur la question des droits linguistiques et des services en français. Du jour au lendemain, le poids démographique des francophones a chuté à 15 % pour l'ensemble de la Ville. Ils ont également fait les frais d'une perte de «proximité» autant géographique que culturelle, au sein de ce qu'il est convenu d'appeler la «nouvelle petite grande ville».

Il faut aussi se rappeler, et ce n'est pas moi qui le dis, qu'au Canada les questions linguistiques n'ont généralement pas bonne presse et sont souvent synonymes d'irritants pour des facteurs que vous connaissez aussi bien que moi. Il existe un lobby de droite, passablement actif à Ottawa.

Il est de plus rare que la majorité anglophone «bien pensante» cherche à répondre à ce lobby. À Ottawa et dans le quotidien de l'hôtel de ville, on se sent parfois bien loin du «love-in» organisé par le Canada anglais à la veille du référendum de 1995. Ou pour prendre un exemple plus local, c'est un appui bien mitigé que le Regroupement des services de garde d'Ottawa a consenti aux francophones au moment où ces derniers réclamaient une amélioration des services de garde en français. Pourtant, la carence dans ces services avait été éloquemment démontrée.

Par ailleurs, force est de constater que les francophones et les non francophones utilisent des moyens de pression et d'intervention très différents.

Si je généralise, les francophones semblent favoriser les moyens plutôt officiels de communication: délégations devant le Conseil ou le Comité consultatif sur les services en français, lettres ouvertes dans les journaux, pétitions, points de presse...

D'autres groupes, et c'est aussi une dangereuse généralisation que je fais, semblent plutôt favoriser les moyens informels de réseautage et de collaboration. On emploie plus le lobbying, on n'hésite pas à contribuer (d'une façon ou d'une autre) à l'élection d'une candidate ou d'un candidat, on connaît mieux les fonctionnaires clés et on entretient avec eux des liens soutenus de com-

munication...

Finalement, quelques autres facteurs « mous » semblent également entraver le dialogue entre la Ville et la communauté francophone et, du coup, la mise en place de moyens de gouvernance appropriés et efficaces.

À tort ou à raison, la communauté francophone est perçue comme n'ayant qu'un seul objectif: celui des droits linguistiques et des services en français. Cela entraîne chez les fonctionnaires municipaux une hésitation à ouvrir un dialogue avec les francophones. C'est comme si ces fonctionnaires sentaient qu'ils se placent en conflit d'intérêts en entretenant des liens avec les francophones. Pourtant, ces mêmes fonctionnaires le font libéralement avec d'autres collaborateurs et d'autres groupes « d'intérêts ».

En conclusion, je me permets de réfléchir à voix haute sur quelques pistes de solution ou d'action qui pourraient favoriser la collaboration entre la communauté francophone et la Ville, de façon à favoriser l'émergence de modes de gouvernance par et pour les francophones.

Plus que tout autre, une stratégie a animé le projet de société de la communauté franco-ontarienne et franco-ottavienne au cours des dernières décennies : obtenir le contrôle des institutions qui ont le plus d'impact sur son développement et son épanouissement.

Cette stratégie s'est concrétisée par la mise en place de paroisses, d'écoles, de collèges, d'universités, de caisses populaires, de centres culturels et de production artistique, de services sociocommunitaires, d'hôpitaux et de centres de santé au service des francophones et dirigés par des francophones.

Mais cette stratégie et ce mode de gouvernance sont-ils appropriés pour une ville comme Ottawa? Comment l'adapter, tout en retenant sa caractéristique fondamentale du « par et pour les francophones »? Ou, tout au moins, comment rendre plus engageantes les doléances des francophones, trop souvent perçues comme les « chialeux » d'office?

Divers sondages faits par les médias et par le Commissariat aux langues officielles démontrent clairement que les attitudes sur les questions linguistiques à Ottawa et au Canada continuent d'évoluer pour le mieux. De plus en plus, on perçoit la dualité linguistique comme l'un des fondements de la culture canadienne et comme l'un de nos atouts.

Même le groupe Canadians for Language Fairness, qui a intenté une poursuite pour faire invalider la Politique de bilinguisme de la Ville, se dit d'accord à ce que la Ville offre certains services en français!

Je crois que ces changements au sein de l'opinion publique trouvent et trouveront écho dans la culture d'entreprise de la Ville. Les francophones craindront alors moins d'affirmer leur présence, tout en évitant d'être perçus comme le « single issue lobby ».

Pour sa part, la Ville devra préciser l'imputabilité de ces dirigeants quant à l'offre de services équitables en français³. À mes yeux, l'imputabilité est un fondement essentiel de toute forme de gouvernance.

(Mais il semble que la patiente est de mise. Il faut en effet se souvenir que ce n'est que récemment que le Parlement canadien a modifié la *Loi sur les langues officielles* pour rendre certaines de ces dispositions exécutoires et imputables, 35 ans après son adoption...)

La Ville devra également, et de façon active, aménager une meilleure place aux francophones dans ces processus démocratiques, si elle entend se conformer à sa propre politique en accordant « les mêmes droits, statuts et privilèges aux deux groupes de langues officielles ».

Récemment, le maire était l'hôte d'un deuxième petit-déjeuner annuel offert aux leaders francophones. Si la première édition, en mars 2007, revêtait un certain formalisme quasi protocolaire, déjà, à mes yeux, la rencontre de mars dernier engageait un dialogue plus nourri.

Je crois qu'il n'existe pas de remède miracle au *dialogus interruptus* entre la Ville et les francophones.

Ce sont plutôt de simples gestes quotidiens, maintes fois répétés, qui permettront l'évolution de la culture d'entreprise de la Ville, un rapprochement avec la communauté francophone et la mise à niveau des modes de gouvernance et de consultations démocratiques.

³ L'équité en la matière, repose sur l'offre active de services de qualité et d'accessibilité comparables qui prennent en compte les particularités de la clientèle cible.