



13.03.2015

Promotion du plurilinguisme

Rapport d'évaluation au Conseil fédéral et recommandations sur la politique de plurilinguisme (art. 8d, al. 4, OLang)

Développement de 2008 à 2014

Perspectives pour la période de 2015 à 2019

SOMMAIRE

Résumé.....	2
1 Contexte et démarches préliminaires.....	3
2 Politique de plurilinguisme.....	5
2.1 Interventions parlementaires.....	5
2.2 Mesures des départements et de la Chancellerie fédérale.....	7
2.3 Modification de l'ordonnance sur les langues et révision totale des Instructions du Conseil fédéral concernant le plurilinguisme	8
2.4 Ordonnance sur les services linguistiques	8
2.5 Le plurilinguisme dans le cadre du message culture 2016-2020	9
2.6 Le plurilinguisme dans le domaine des marchés publics	10
3 Évaluation de la politique de plurilinguisme (art. 8d, al. 4, OLang)	11
3.1 Évaluation actuelle	11
3.2 Évaluation future	11
3.3 Évaluation des compétences linguistiques du personnel.....	11
4 Représentation des communautés linguistiques : tendances et facteurs explicatifs	13
4.1 Représentation globale dans l'administration fédérale par langue maternelle	13
4.2 Représentation par département, Chancellerie fédérale incl., et par langue maternelle	14
4.3 Représentation par unité administrative et par langue maternelle.....	16
4.4 Représentation globale dans l'administration fédérale par langue maternelle et par classe salariale (34 à 38)	17
4.5 Représentation par département, Chancellerie fédérale incl., par langue maternelle et par classe salariale (34 à 38)	17
5 Recommandations et perspectives	19
5.1 Premières recommandations de la déléguée fédérale au plurilinguisme	19
5.1.1 Formation	19
5.1.2 Intégration et engagement de nouveau personnel	20
5.1.3 Évaluation et systèmes d'information (saisie de données)	21
5.1.4 Coordination, sensibilisation et information	21
5.2 Les perspectives de la déléguée fédérale au plurilinguisme	23

Annexe 1

Répartition des langues par langue maternelle, département, Chancellerie fédérale incluse, unité administrative et groupe de classe salariale
Évolution de la situation entre 2008 et 2014

Annexe 2

Mesures de la Chancellerie fédérale et des départements
Évolution de la situation entre 2012 et 2014

Annexe 3

Perspectives de la Chancellerie fédérale et des départements

Résumé

Conformément à l'art. 8d, al. 4, de l'ordonnance du 4 juin 2010 sur les langues (OLang), le délégué fédéral au plurilinguisme élabore tous les quatre ans à l'intention du Conseil fédéral un rapport d'évaluation établi à partir des rapports des départements et de la Chancellerie fédérale.

Le présent rapport porte sur la période 2008-2014. Le choix de cette période repose en partie sur la décision adoptée par le Conseil fédéral le 30 avril 2014, en réponse aux présidents des Chambres fédérales.

Les données relatives à la langue maternelle des collaborateurs montrent que les objectifs de représentation des communautés linguistiques (respect des valeurs cible, art. 7 OLang) sont globalement atteints dans l'administration fédérale (AF). La progression de la représentation francophone permet, depuis 2013, d'atteindre le seuil minimum des valeurs cible.

Il faut relever que ce résultat repose sur les efforts déployés par la Chancellerie fédérale et par une partie des départements et de leurs unités administratives : les efforts des uns compensent en effet les lacunes et les retards des autres. Le catalogue des mesures déployées permet de suivre en détail ces différences.

En général, abstraction faite des chiffres de la Chancellerie fédérale et du DFF, les communautés italophone et romanche sont particulièrement sous-représentées.

Les données présentées par unité administrative permettent de dresser le bilan suivant. Les unités administratives qui comptent la plus faible proportion d'italophones sont :

- Préposé fédéral à la protection des données et à la transparence (0%), ARE (2,5%), Agroscope (2,9%), OFSP (3,3%), OSAV (3,5%), OFS (4,2%).

La communauté francophone est particulièrement sous-représentée dans les unités suivantes:

- OFCL (4,9%), OFPER (7,8%), plusieurs secteurs du DDPS (< 10%), OFAE (8,2%), OFEN (12,7%), OFAC (13,2%), Archives fédérales suisses (11,3%).

La répartition des communautés linguistiques en fonction des classes salariales est une variable également intéressante.

Les données permettent de constater qu'au sein des classes salariales élevées (34 à 38), les communautés linguistiques ne sont pas représentées de manière équilibrée. En 2014, au sein de l'administration fédérale dans son ensemble, la communauté francophone se situe légèrement au-dessus du seuil minimum (21,9%), alors que les germanophones sont sur-représentés (72,5%) au détriment des italophones qui eux sont sous-représentés (4,8%).

Ces valeurs diffèrent sensiblement si elles sont ramenées aux réalités propres à la Chancellerie fédérale et à chaque département.

Les départements qui comptent la plus importante proportion de germanophones au sein des classes salariales de 34 à 38 sont le DFJP (92,9%), le DETEC (80%), le DDPS (78,9%), le DFI (77,8%) et le DFF (74,2%).

Pour ces mêmes classes salariales (34 à 38), la Chancellerie fédérale, le DFI, le DFJP et le DDPS ne comptent pas de représentant de la communauté italophone ni de la communauté romanche.

1 Contexte et démarches préliminaires

Conformément à l'art. 8d, al. 4, de l'ordonnance du 4 juin 2010 sur les langues (OLang), le délégué fédéral au plurilinguisme élabore tous les quatre ans à l'intention du Conseil fédéral un rapport d'évaluation établi à partir des rapports des départements et de la Chancellerie fédérale.

Le présent rapport porte sur la période 2008-2014.

Le choix de cette période repose sur la décision adoptée par le Conseil fédéral le 30 avril 2014, en réponse aux présidents des Chambres fédérales¹.

Dans leur lettre du 19 mars 2014, les présidents expriment en effet leur préoccupation en matière de représentation des minorités linguistiques au sein de l'administration fédérale et demandent à être informés de manière plus détaillée des mesures prises par les départements et la Chancellerie fédérale pour améliorer la représentation des minorités linguistiques parmi leurs cadres. De même, ils demandent à être informés de la répartition des langues par département et classe salariale à la fin de chaque année.

Dans son avis du 30 avril 2014, le Conseil fédéral confirme l'importance de ce dossier pour la cohésion nationale et précise les démarches envisagées pour satisfaire les requêtes du Parlement, à savoir :

- mise à jour du rapport d'évaluation 2008-2011 concernant le plurilinguisme dans l'administration fédérale et les mesures correspondantes² ;
- adaptation du rapport annuel sur la gestion du personnel à l'intention des commissions parlementaires de surveillance aux nouvelles exigences formulées par le Parlement.

Sur ces bases, par lettre du 7 mai 2014, la déléguée fédérale au plurilinguisme a indiqué aux départements et à la Chancellerie fédérale les finalités et les conditions de la mise à jour du rapport, de manière à garantir une démarche uniforme et comparable, ensuite discutée dans le cadre de la Conférence des Secrétaires généraux du 27 juin 2014. Sur mandat de cette dernière, la structure du rapport a été discutée au sein de la Conférence des ressources humaines, le 28 août 2014 ; la marche à suivre et les délais ont été définis conformément aux nouvelles dispositions de l'OLang (art. 8d, al. 1 à 4)³ :

- le 31 octobre 2014, l'OFPER a mis à la disposition de la déléguée fédérale au plurilinguisme des statistiques détaillées sur la représentation des communautés linguistiques (état au 30 juin 2014) (art. 8d, al. 2, OLang) ;
- le 30 novembre 2014, les départements et la Chancellerie fédérale ont présenté à la déléguée leurs rapports, contenant des informations quantitatives et qualitatives sur

¹ Lettre du 19 mars 2014. «Représentation des minorités linguistiques parmi les cadres de l'administration fédérale; avis du Conseil fédéral du 13 décembre 2013».

Lettre du 25 octobre 2013. «Représentation des minorités linguistiques parmi les cadres de l'administration fédérale. Lettre des collèges présidentiels des Chambres fédérales du 6 juin 2013 et réponse de la Cheffe du DFF du 9 juillet 2013».

² Lettre du 6 juin 2013. «Représentation des minorités linguistiques parmi les cadres de l'administration fédérale».

³ «Promotion du plurilinguisme dans l'administration fédérale de 2008 à 2011. Rapport d'évaluation au Conseil fédéral» du 30 novembre 2012 (<http://www.epa.admin.ch/dokumentation/zahlen/00273/index.html?lang=fr>)

Adoptées le 27 août 2014 ; en vigueur depuis le 1^{er} oct. 2014 (RO 2014 2987).

l'état du plurilinguisme et sur la mise en œuvre des articles de 6 à 8 OLang dans leurs unités administratives (art. 8d, al. 3, OLang) ;

- le 12 janvier 2015, la déléguée fédérale au plurilinguisme a mis en consultation le rapport d'évaluation auprès des offices ; dans ce rapport, elle émet également des recommandations sur la direction à donner à la politique de plurilinguisme (art. 8d, al. 4, OLang) ;
- le 13 mars 2015, le rapport d'évaluation sera présenté au Conseil fédéral, en même temps que le rapport sur la gestion du personnel 2014 (art. 8d, al. 1, OLang), conformément au souhait du Parlement.

Pour les raisons évoquées ci-dessus, ce rapport présente une mise à jour du rapport du 30 novembre 2012 «Promotion du plurilinguisme dans l'administration fédérale de 2008 à 2011. Rapport d'évaluation au Conseil fédéral» et porte sur la période de 2008 à 2014.

Les données statistiques (annexe 1) couvrent la même période, permettant de suivre en détail, pour l'ensemble des unités administratives, l'évolution avant et après l'entrée en vigueur, le 1^{er} janvier 2010, de la loi du 5 octobre 2007 sur les langues (LLC ; RS 441.1).

Les mesures et les perspectives de la Chancellerie fédérale et des départements (annexes 2 et 3) présentent en revanche l'évolution de la situation entre 2012 et 2014 et informent sur les mesures en cours de réalisation, en esquisant les priorités pour l'avenir (2015 à 2019).

Les activités de promotion du plurilinguisme se basent pour l'essentiel sur la LLC et son ordonnance d'application (OLang ; RS 441.11), sur la loi du 24 mars 2000 sur le personnel de la Confédération (LPers ; RS 172.220.1 ; art. 4, al. 2, let. e et e^{bis}), sur les nouvelles instructions du Conseil fédéral concernant le plurilinguisme⁴ et sur la stratégie du personnel adoptée le 10 décembre 2010 par le Conseil fédéral (ch. 3.7).

⁴ Instructions du Conseil fédéral du 27 août 2014 concernant la promotion du plurilinguisme dans l'administration fédérale (Instructions concernant le plurilinguisme), (FF **2014** 6407).

2 Politique de plurilinguisme

Pendant la période sous revue, les débats et les activités concernant la promotion du plurilinguisme ont été particulièrement intenses.

- L'entrée en vigueur de la LLC (1^{er} janvier 2010), puis de l'OLang (1^{er} juillet 2010) a marqué un tournant et déterminé un grand nombre d'initiatives et de mesures. Un poste de délégué au plurilinguisme rattaché à l'Office fédéral du personnel a été créé (entrée en fonction : 1^{er} juillet 2010). Les effectifs de traducteurs vers l'italien et vers l'allemand ont été renforcés. La stratégie concernant le personnel de l'administration fédérale pour les années 2011 à 2015, adoptée par le Conseil fédéral le 10 décembre 2010, a précisé ultérieurement la volonté de renforcer les compétences linguistiques des collaborateurs et des cadres et, par-là, le plurilinguisme dans l'administration fédérale (ch. 3.7).
- Entre 2011 et 2012, sur mandat de la cheffe du Département fédéral des finances (DFF), l'Office fédéral du personnel (OFPER) et le délégué au plurilinguisme ont mené plusieurs actions d'information et de sensibilisation, mis sur pied un nouveau programme de formation linguistique pour le personnel de l'administration fédérale, introduit un nouvel outil d'évaluation linguistique pour le personnel, proposé des recommandations relatives au processus de recrutement sous l'angle du plurilinguisme et défini, en collaboration avec les départements, des mesures quantitatives et qualitatives⁵. Grâce à cette coordination, tous les départements et la Chancellerie fédérale se sont dotés d'un nouveau catalogue de mesures répondant à leurs besoins. La réalisation des mesures s'est poursuivie à partir de 2012 ; le premier bilan, très prometteur, est sous nos yeux. Il témoigne d'une véritable prise de conscience des enjeux du plurilinguisme.
- L'entrée en vigueur de la LLC a également suscité beaucoup d'attentes et un regain d'intérêt du public et des parlementaires. Certaines dispositions de l'OLang ont été jugées insuffisantes, de même les progrès ont paru trop lents, le statut et l'autonomie du délégué au plurilinguisme trop faibles et les outils d'analyse incomplets. Suite à ces discussions, l'ordonnance a été modifiée et les instructions du Conseil fédéral concernant le plurilinguisme entièrement revues ; les nouveaux textes sont entrés en vigueur le 1^{er} octobre 2014. Une nouvelle étape commence, dans un contexte plus contraignant et avec des objectifs plus ambitieux.

2.1 Interventions parlementaires

Ces dernières années, de nombreuses interventions parlementaires ont marqué l'actualité politique dans le domaine qui nous intéresse.

D'une part, ces interventions visent en particulier l'amélioration de la représentation des communautés linguistiques, notamment au niveau des cadres, l'amélioration des compétences linguistiques du personnel et l'adoption d'objectifs plus mesurables et contraignants, pour la mise en œuvre d'une politique de plurilinguisme.

Spécifiquement, le Parlement a adopté en 2012 deux motions visant à renforcer le plurilinguisme au sein de l'administration fédérale: la motion 12.3009 «Promotion du plurilinguisme» de la Commission des institutions politiques du Conseil des Etats et la motion Maire 12.3828 «Rattachement hiérarchique du délégué au plurilinguisme». La motion 12.3009 charge le Conseil fédéral de réviser l'ordonnance du 3 juillet 2001 sur le personnel

⁵ Sur toutes ces activités, cf. «Promotion du plurilinguisme dans l'administration fédérale de 2008 à 2011. Rapport d'évaluation au Conseil fédéral», du 30 novembre 2012, ch. 4.5.
Link : <http://www.epa.admin.ch/dokumentation/zahlen/00273/index.html?lang=fr>

de la Confédération (Opers ; RS 172.220.111.3) pour renforcer la promotion du plurilinguisme en définissant des objectifs stratégiques, ainsi que des mesures de suivi et de contrôle de la mise en œuvre de ces objectifs et de garantir une représentation équitable des communautés linguistiques. La motion 12.3828 charge le Conseil fédéral de rattacher le poste de délégué au plurilinguisme «à la Chancellerie de la Confédération ou à l'état-major du Département fédéral des finances».

L'essentiel de ces requêtes a été analysé entre 2013 et 2014 et il y a été donné suite dans le cadre de la révision de l'OLang et des instructions adoptées par le Conseil fédéral le 27 août 2014.

Dans le droit fil de la motion 12.3009, le Parlement a adopté en 2014 le postulat Cassis 12.4265 «Plurilinguisme dans l'administration fédérale. Analyse détaillée des besoins» ainsi que le postulat Romano 12.4050 «Plurilinguisme dans les hautes sphères de l'administration fédérale». Suite à ces décisions, le Conseil fédéral est chargé de présenter un rapport sur le plurilinguisme dans l'administration fédérale (appartenance linguistique des cadres) et un rapport sur les besoins prioritaires du plurilinguisme dans l'administration fédérale (vue d'ensemble complète et fiable des compétences linguistiques nécessaires aux postes clefs). L'annexe 1 du présent rapport est en ce sens une base de départ pour la préparation de ces deux rapports.

D'autre part, l'évolution du débat a mis sur le devant de la scène d'autres aspects de la problématique des langues et des minorités linguistiques, indissociables de la cohésion nationale. Deux sujets nous semblent particulièrement présents dans les débats parlementaires : le choix des langues dans les procédures des marchés publics et l'enseignement des langues nationales, notamment dans le secteur primaire. En ce qui concerne les marchés publics et les «barrières linguistiques», le Conseil fédéral a traité ou approuvé plusieurs interventions parlementaires concernant les appels d'offres de la Confédération, l'équité entre les régions linguistiques dans l'attribution des mandats et l'utilisation conforme des langues officielles dans les appels d'offres publics⁶. Suite à une première décision du Conseil fédéral (30 avril 2014), la Conférence des achats de la Confédération a publié la brochure «Promotion du plurilinguisme dans le domaine des marchés publics» le 24 novembre 2014. Ces recommandations ont été transmises à tous les services d'achat de la Confédération. Actuellement, le débat se concentre sur la motion de Buman 12.3914 «Appels d'offres dans les trois langues officielles de la Confédération» et les dispositions nécessaires pour que la Confédération utilise et reconnaisse systématiquement les trois langues officielles du pays comme langues de publication et de traitement lors d'appels d'offres.

En ce qui concerne le débat sur l'enseignement et l'apprentissage des langues nationales en Suisse et le rôle subsidiaire que la Confédération pourrait y jouer pour éviter des solutions cantonales arbitraires, le Conseil fédéral a traité ou approuvé des interventions concernant l'harmonisation de l'enseignement des langues, la protection des minorités, l'enseignement bilingue et les échanges linguistiques⁷, ainsi que deux initiatives des Commissions de la

⁶ 12.3739 - Motion Hodgers du 19.09.2012. Appels d'offres de la Confédération. Equité entre les régions linguistiques ; 12.3910 - Postulat Darbellay du 28.09.2012. Loi sur les marchés publics. Sus aux dysfonctionnements; 12.3914 - Motion de Buman du 28.09.2012. Appels d'offres dans les trois langues officielles de la Confédération ; 13.3041 - Interpellation Fehr du 3.03.2013. Achats de la Confédération. En faire bénéficier les cantons d'une façon plus uniforme; 14.3870 - Interpellation Semadeni du 25.09.2014. Recours systématique à la langue officielle du lieu pour les appels d'offres publics portant sur des constructions ; 14.3872 - Motion Regazzi du 25.09.2014. Pour une utilisation conforme des langues officielles dans les appels d'offres publics des entreprises liées à la Confédération.

⁷ 14.4151 - Interpellation Schwaller du 11.12.2014. Apprentissage des langues nationales dans le cadre de la scolarité obligatoire ; 14.3143 - Motion Semadeni du 19. 3.2014. Stratégie destinée à promouvoir les écoles dispensant un enseignement dans deux langues nationales ; 13.4076 - Interpellation Semadeni du 5.12.2013. Des écoles bilingues pour promouvoir l'italien ; 12.3516 - Interpellation Semadeni du 13. 6.2012. Promotion des minorités linguistiques nationales;

science, de l'éducation et de la culture, déposées le 1^{er} décembre 2014 : 14.459 «Apprentissage d'une deuxième langue nationale dès l'école primaire» (CN) et 14.460 «La première langue étrangère enseignée est une deuxième langue nationale» (CE). Le message du 28 novembre 2014 concernant l'encouragement de la culture pour la période 2016 à 2020 (message culture ; FF 2015 461), transmis au Parlement, traite également de cette question et présente un certain nombre de mesures pour la promotion des langues nationales et la compréhension entre les communautés linguistiques. Les deux initiatives parlementaires sont pendantes.

2.2 Mesures des départements et de la Chancellerie fédérale

2.2.1 Organisation et coordination

Durant la première partie de la période sous revue, la Chancellerie fédérale et les départements devaient fixer, selon leurs besoins et pour une période de quatre ans, un catalogue de mesures et suivre leur mise en œuvre. La coordination des projets et mesures de promotion était assurée par la Conférence des ressources humaines des départements (Instructions 2003, ch. 41, 42 et 104).

Cette procédure est désormais régie en partie par l'OLang. Selon son art. 8c, il appartient aux départements et à la Chancellerie fédérale d'établir un catalogue de mesures destiné à mettre en œuvre les objectifs stratégiques fixés par le Conseil fédéral (art. 8a) et de suivre l'application des instructions concernant le plurilinguisme (Instructions 2014, ch. 54 et 55), en désignant un responsable de la promotion du plurilinguisme.

Ces responsables soutiennent les départements et la Chancellerie fédérale dans la mise en œuvre des objectifs stratégiques et participent au groupe de coordination interdépartemental présidé par le délégué fédéral au plurilinguisme. Les spécialistes du personnel soutiennent et conseillent les supérieurs hiérarchiques et les collaborateurs dans toutes les questions relatives à la promotion du plurilinguisme (Instructions 2014, ch. 53) et veillent ainsi à ce que la diversité culturelle soit respectée dans la gestion du personnel.

2.2.2 Mesures

La comparaison des mesures de la Chancellerie fédérale et des départements de 2012 à 2014⁸ par rapport au catalogue de la période précédente⁹ révèle une nette augmentation et différenciation de celles-ci. Bien que des différences subsistent entre les départements, on constate dans l'ensemble une nouvelle dynamique ; le bien-fondé des mesures est acquis et cette conviction se traduit par de véritables plans d'actions plus ou moins élaborés. Une partie des mesures est éphémère (rencontres, conférences, journées d'étude, etc.), d'autres s'inscrivent dans la durée (stratégies, groupe de coordination DEFR, traductions, publications, cours de langues, etc.).

Des axes prioritaires se dessinent : les procédures de recrutement, l'évaluation et le renforcement des compétences linguistiques et la mise sur pied de cours de langue « sur

14.3670 - Postulat de la Commission de la science, de l'éducation et de la culture, du 28. 8.2014. Concept pour un programme d'échanges linguistiques.

⁸ Cf. annexe 2: «Mesures de promotion du plurilinguisme dans les départements et la Chancellerie fédérale de 2012 à 2014».

⁹ Cf. «Promotion du plurilinguisme dans l'administration fédérale de 2008 à 2011. Rapport d'évaluation au Conseil fédéral», du 30 novembre 2012. Annexe : «Mesures de promotion du plurilinguisme dans les départements et la Chancellerie fédérale de 2008 à 2011», selon le ch. 4.5.3 du rapport.

<http://www.epa.admin.ch/dokumentation/zahlen/00273/index.html?lang=fr>

mesure » pour étoffer l'offre de cours de l'OFPER ; une multitude d'initiatives d'information, de sensibilisation et d'échange interculturel complète la palette des mesures. Au-delà des intentions, la plupart de ces mesures doivent être évaluées du point de vue de l'opportunité, de la réalisation concrète et de l'efficacité, ponctuellement et dans l'ensemble. C'est un défi méthodologique qui nous attend pour les prochaines années.

2.3 Modification de l'ordonnance sur les langues et révision totale des Instructions du Conseil fédéral concernant le plurilinguisme¹⁰

Le 27 août 2014, le Conseil fédéral a pris des mesures pour renforcer le plurilinguisme au sein de l'administration fédérale en adoptant la modification de l'ordonnance sur les langues et la révision totale de ses instructions concernant la promotion du plurilinguisme dans l'administration fédérale. La révision des bases légales doit permettre d'améliorer la représentation des minorités linguistiques, notamment dans les fonctions de cadres, de renforcer les compétences linguistiques du personnel et de faciliter l'accès aux formations linguistiques.

Désormais, les objectifs de représentation des communautés linguistiques (respect des valeurs cible, art. 7 OLang) ne sont plus seulement préconisées pour les départements dans leur ensemble, mais aussi pour les différentes unités administratives. Dans ce cadre, une représentation équilibrée des communautés linguistiques par unité de l'administration fédérale correspond à une volonté politique du Conseil fédéral de promouvoir le plurilinguisme dans tous les domaines d'activité de l'administration fédérale et à tous les niveaux hiérarchiques.

La révision de l'OLang a aussi permis de renforcer l'autonomie et les compétences du délégué fédéral au plurilinguisme, ce qui lui permettra d'intervenir plus activement dans les processus clés de la promotion du plurilinguisme au sein de l'administration fédérale. Dorénavant, le délégué fédéral au plurilinguisme sera nommé directement par le Conseil fédéral et rattaché au Département fédéral des finances.

L'essentiel des objectifs des motions 12.3009 et 12.3828 a été intégré dans la révision de l'OLang et des instructions du Conseil fédéral entrées en vigueur le 1^{er} octobre 2014, qui a permis d'harmoniser les bases légales propres à ce secteur d'activité.

2.4 Ordonnance sur les services linguistiques¹¹

La mise en œuvre de la loi sur les langues et de son ordonnance d'application nécessitait une refonte de l'ordonnance sur la traduction de 1995. La Chancellerie fédérale a été chargée de cette révision en 2012 et la nouvelle ordonnance sur les services linguistiques (OSLing) est entrée en vigueur le 1^{er} janvier 2013.

L'OSLing, adoptée par le Conseil fédéral le 14 novembre 2012, met l'accent non seulement sur la traduction, mais aussi sur l'ensemble des prestations linguistiques de l'administration fédérale liées au plurilinguisme institutionnel de l'État. Le cadre normatif gagne ainsi en clarté.

Elle règle en particulier l'organisation des services linguistiques dans le respect de l'autonomie des différentes unités administratives, le standard de qualité des traductions et des autres prestations et les procédures à appliquer. Elle prend en compte toutes les langues traitées par l'administration.

¹⁰ Le contenu du chapitre 2.3 se base sur le communiqué de presse du Conseil fédéral du 27 août 2014.

¹¹ RS 172.81. Le chapitre 2.4 se base sur le «Rapport sur les mesures de promotion du plurilinguisme de la Chancellerie fédérale», transmis à la Déléguée fédérale au plurilinguisme le 15 novembre 2014, dans le cadre de la préparation du présent rapport d'évaluation.

Une partie importante de la coordination est assurée conjointement par la Chancellerie fédérale et les services linguistiques des départements, par le biais de la Conférence interdépartementale des services linguistiques (CISL). Ce forum de coordination et d'approfondissement se réunit régulièrement depuis 2013, sous la direction du vice-chancelier, responsable du secteur Conseil fédéral.

Certaines dispositions de l'OSLing devaient être concrétisées : les instructions de la Chancellerie fédérale sur les prestations linguistiques (FF 2013 1437) ont donc été adoptées le 18 décembre 2012, de façon à entrer en vigueur en même temps que l'OSLing, le 1^{er} janvier 2013.

Les instructions permettent à l'ensemble du secteur d'être plus cohérent:

- dans les critères de qualité formels et rédactionnels (normes pour les différentes langues) ;
- dans le choix des textes - internes et externes - à traduire en plusieurs langues ;
- dans les modalités à respecter pour les traductions externes (volume global: environ 13 millions de francs pour l'ensemble de l'administration).

Il faut rappeler dans ce contexte l'effort considérable consenti par la Chancellerie fédérale et par tous les départements sur le plan du «plurilinguisme institutionnel», par le biais des services linguistiques et de la communication (publications officielles et sites Internet).

2.5 Le plurilinguisme dans le cadre du message culture 2016-2020¹²

Le 28 novembre 2014 le Conseil fédéral a approuvé le message culture 2016-2020. Dans le cadre de sa politique d'encouragement de la culture, la Confédération cherche à renforcer la cohésion sociale en s'appuyant principalement sur deux piliers : la promotion des langues nationales et de la compréhension entre les communautés linguistiques, en vertu de la loi du 5 octobre 2007 sur les langues, et l'encouragement des échanges culturels à l'intérieur du pays, conformément à la loi du 11 décembre 2009 sur l'encouragement de la culture (LEC ; RS 442.1).

Quatre axes d'intervention ont été retenus :

- *langues officielles de la Confédération* : amélioration des compétences linguistiques du personnel de la Confédération et de la représentation des communautés linguistiques au sein de l'administration fédérale ;
- *promotion de la compréhension et des échanges entre les communautés linguistiques* : promotion des échanges scolaires et de la recherche appliquée dans le domaine du plurilinguisme, encouragement de l'enseignement des langues nationales et de la connaissance de la langue première chez les personnes allophones (cours de langue et de culture d'origine), promotion de la compréhension entre les communautés linguistiques;
- *soutien aux cantons plurilingues (Berne, Fribourg, Grisons et Valais)* pour les tâches particulières liées au plurilinguisme qui incombent à leurs autorités politiques et judiciaires, à leur administration et à leur système scolaire;
- *sauvegarde et promotion des langues et cultures italiennes et romanches* dans les cantons du Tessin et des Grisons.

Pour la période 2016 à 2020, le Conseil fédéral propose d'allouer 75,5 millions de francs à ce domaine.

En particulier, le Conseil fédéral propose d'introduire deux mesures concernant la compréhension et les échanges entre les communautés linguistiques ayant des incidences sur le budget. Premièrement, il faut renforcer la position de l'italien en dehors de la Suisse italienne. Des moyens supplémentaires pour un montant de 800 000 francs par an en faveur

¹² Le contenu du chapitre 2.5 se base sur le message culture du 28 novembre 2014.

de l'enseignement de l'italien en dehors de la Suisse italienne doivent soutenir la conceptualisation, l'évaluation, le suivi scientifique de projets pilotes, l'élaboration de matériel didactique ainsi que, le cas échéant, la mise en place de formations bilingues et de manifestations culturelles. Deuxièmement, il convient de continuer à développer les échanges scolaires afin que le plus grand nombre possible de jeunes puissent une fois participer à un projet d'échange au cours de leur scolarité. Cela rend nécessaire d'une part l'extension des programmes d'échanges aux enseignants et aux domaines de la formation professionnelle ainsi que, d'autre part, l'encouragement direct de projets d'échanges (qui doit s'ajouter à l'encouragement actuel des prestations de base). Il en découle des besoins supplémentaires de 450 000 francs par an.

Ces champs d'actions sont étroitement liés entre eux et, ayant un impact direct ou indirect sur la politique de plurilinguisme dans son ensemble, sont aussi indissociables de cette dernière. Une approche globale, voire systémique, facilite leur réalisation.

2.6 Le plurilinguisme dans le domaine des marchés publics¹³

Les disparités entre régions linguistiques dans l'attribution des marchés publics et des commandes de la Confédération et des régions fédérales sont avérées. Les cantons romands et la Suisse italienne se trouvent confrontés à de nombreux obstacles pour l'obtention de marchés publics. Comparativement et proportionnellement à la part de leur PIB cantonal au PIB national, les régions minoritaires sur le plan linguistique se situent très en deçà du volume de commandes publiques fédérales attribuées en suisse alémanique.

Conscient de ces disparités, le Conseil fédéral a ordonné, lors de sa séance du 30 avril 2014, la mise en œuvre des mesures nécessaires. Il convient notamment d'admettre les trois langues officielles pour les communications des participants à la procédure. Par ailleurs, dans les procédures invitant à soumissionner, il faut si possible demander au moins une offre à un soumissionnaire provenant d'une autre région linguistique.

En charge de ces questions, la Conférence des achats de la Confédération ainsi que l'Office fédéral des constructions et de la logistique (OFCL) ont adopté le 26 novembre 2014 de nouvelles recommandations¹⁴. La brochure «Promotion du plurilinguisme dans le domaine des marchés publics», publiée à cette occasion et les mesures envisagées ont des implications importantes par rapport aux ressources, au recrutement de personnel, notamment en matière des compétences linguistiques nécessaires au sein des services d'achats de toute la Confédération, et des retombées plus larges et positives pour une application conséquente non seulement de la loi fédérale 16 décembre 1994 sur les marchés publics (RS 172.056.1), mais aussi de la loi sur les langues.

Ces actions sont indissociables de la politique de plurilinguisme dans son ensemble ; dès lors, elles deviennent partie intégrante des éléments d'évaluation de cette politique.

¹³ Les contenus de ce chapitre reposent sur les sources suivantes :

- Communiqué de presse conjoint de la Conférence des Gouvernements de Suisse occidentale (CGSO), de la Conférence des achats de la Confédération ainsi que de l'Office fédéral de constructions et de la logistique (OFCL), 26 novembre 2014.
- Etude KeyTeam «Existe-t-il des barrières linguistiques dans le domaine des marchés publics de l'administration fédérale?» et communiqué de presse correspondant du Conseil fédéral, 30 avril 2014.
<https://www.news.admin.ch/dokumentation/00002/00015/index.html?lang=fr&msg-id=52821>

¹⁴ Communiqué de presse conjoint de la Conférence des Gouvernements de Suisse occidentale (CGSO), de la Conférence des achats de la Confédération ainsi que de l'Office fédéral de constructions et de la logistique (OFCL), 26 novembre 2014.
Link : <https://www.news.admin.ch/dokumentation/00002/00015/index.html?lang=fr&msg-id=55351>

3 Évaluation de la politique de plurilinguisme (art. 8d, al. 4, OLang)

3.1 Évaluation actuelle

L'évaluation actuelle résulte d'un bilan descriptif, tel que nous l'avons présenté dans les pages précédentes, des données statistiques réunies dans l'annexe 1 (méthode et évolution sur 8 ans), ainsi que du catalogue de mesures présenté dans l'annexe 2. Ce procédé permet de mesurer la représentation des communautés linguistiques et son évolution et donne une description d'ensemble des activités. Il garde donc toute sa validité et va subsister aussi à l'avenir.

3.2 Évaluation future

La variété et l'ampleur des mesures en cours, ainsi que la volonté d'inclure dans l'évaluation l'ensemble des aspects de la promotion du plurilinguisme, demandent toutefois d'élargir les critères d'évaluation pour mettre en place un véritable système d'évaluation.

Les chapitres précédents donnent un premier aperçu, non exhaustif, de l'interdépendance entre les différents champs d'action sur lesquels se fonde la politique de plurilinguisme. Il montre tout d'abord que plusieurs acteurs sont impliqués dans l'encouragement du plurilinguisme et prouve qu'il y a différentes façons d'atteindre l'objectif d'une administration fédérale plurilingue. Il est en effet possible d'adopter des mesures ciblées ou bien encore des mesures générales qui concernent alors toute l'institution.

La cohérence et la pertinence des actions menées par tous les organismes engagés dans la promotion du plurilinguisme représentent le cœur et le moteur d'une action efficace. C'est pourquoi une approche globale, voire systémique, représente un axe de travail important. Il s'agit de proposer une nouvelle lecture des faits : le système est considéré de manière globale, avec les différents acteurs et actions qui contribuent à l'évolution du plurilinguisme au sein de l'administration fédérale et dans son rayonnement vers l'extérieur. Une telle perspective permet de donner une vision d'ensemble des activités dans le domaine du plurilinguisme.

Concrètement, le but est de (1) déterminer les facteurs qui influencent la politique de plurilinguisme (art. 8d, al. 4, OLang), (2) développer un système pour leur évaluation, (3) analyser les facteurs les plus importants par des études d'impact et (4) proposer des hypothèses de travail ou des mesures concrètes.

Ces activités sont assurées par la déléguée fédérale et son équipe, en collaboration avec d'autres partenaires, aussi bien internes qu'externes.

3.3 Évaluation des compétences linguistiques du personnel

Conformément aux nouvelles exigences de la 'stratégie de l'intercompréhension'¹⁵ (art. 8, OLang), l'évaluation des compétences linguistiques effectives du personnel de la Confédération devra être actualisée (voir perspectives 2015-2019, ch. 5.1.3).

Cette évaluation devra se baser sur la situation actuelle – «*IST-Zustand*» – des compétences linguistiques du personnel de la Confédération, découlant des tests en ligne et des auto-déclarations.

Elle devra en outre permettre de comparer les compétences linguistiques effectives du personnel aux requis de l'OLang (art. 8 ; notions de connaissance active et passive) et aux requis linguistiques propres à chaque fonction – «*SOLL-Zustand*» – occupée par le personnel

¹⁵ Par stratégie de l'intercompréhension on entend une stratégie pour la communication en contexte multilingue. La connaissance de plusieurs langues, activement ou passivement, facilite la communication et permet de réduire le volume de traduction sur le plan interne. C'est l'objectif implicite de l'art. 8 OLang. L'approche est en syntonie avec les débats actuels en milieu scientifique.

en place. Cette comparaison permettra de vérifier la réalisation des objectifs de l'article 8 al. 1 OLang (voir perspectives 2015-2019).

Successivement, les mesures à prendre – et ensuite à évaluer – pour garantir une situation effective d'intercompréhension s'appuieront sur l'analyse des écarts entre l'*IST-Zustand*, les requis minimums de l'OLang et le *SOLL-Zustand*. Ces écarts permettront d'identifier les besoins effectifs en formation linguistique, ainsi que les priorités d'investissements nécessaires pour combler les lacunes constatées¹⁶.

¹⁶ Cette méthode permettra par exemple de corriger les carences de la statistique relevées par le DEFR (il indique que la seule lecture statistique ne prend pas en compte la problématique des « italophones cachés »), le DETEC, le DFAE et le DFF (qui indiquent l'impossibilité de relever le bilinguisme de leurs cadres).

4 Représentation des communautés linguistiques : tendances¹⁷ et facteurs explicatifs

Les objectifs de représentation des communautés linguistiques (respect des valeurs cible, art. 7 OLang) ne sont plus seulement préconisées pour les départements dans leur ensemble, mais aussi pour les différentes unités administratives.

A ce titre, il convient de rappeler l'art. 7, al. 1, OLang, entré en vigueur le 1^{er} octobre 2014 :

La représentation des communautés linguistiques dans les unités de l'administration fédérale visées à l'art. 1, al. 1, let. a et b, OPers, à l'exception du domaine des EPF, doit viser les fourchettes suivantes, y compris au niveau des cadres:

a. allemand:	68,5 % - 70,5 %
b. français:	21,5 % - 23,5 %
c. italien:	6,5 % - 8,5 %
d. romanche:	0,5 % - 1,0 %

A travers cette modification, le Conseil fédéral a souhaité améliorer la représentation linguistique dans tous les domaines d'activité de l'administration fédérale et à tous les niveaux hiérarchiques.

Pour rendre ces objectifs mesurables, une information transparente est nécessaire. Les données concernant la représentation des communautés linguistiques sont donc présentées pour la première fois pour l'ensemble de l'administration, par département, Chancellerie fédérale incluse, par unité administrative (offices fédéraux) et par groupes de classe salariale (voir annexe 1). Les départements et les offices demeurent compétents et responsables de l'atteinte des valeurs visées.

De plus, en ce qui concerne la représentation des minorités linguistiques parmi les cadres supérieurs en général (les secrétaires d'Etat, les secrétaires généraux et les directeurs d'offices en particulier), la répartition par langue maternelle est présentée selon les classes salariales, en se focalisant également sur les classes de salaire de 34 à 38¹⁸ (voir annexe 1). En effet, en s'appuyant sur la plate-forme BV PLUS, la lecture des fonctions de direction n'est pour le moment pas possible.

4.1 Représentation globale dans l'administration fédérale par langue maternelle

Le tableau 1 ci-dessous montre que les objectifs de représentation linguistique (respect des valeurs cible, art. 7 OLang) est globalement atteinte dans l'administration fédérale (AF) ; la position du romanche reste toutefois en dessous des valeurs cible. La progression de la représentation francophone permet, depuis 2013, d'atteindre le seuil minimum des valeurs cible.

¹⁷ Les données quantitatives présentées dans l'annexe 1 proviennent du système informatisé de gestion du personnel BV PLUS (état au 30 juin 2014).

¹⁸ Même approche que celle présentée dans la réponse du Conseil fédéral du 13 décembre 2013 aux Présidents de l'Assemblée fédérale.

Tableau 1: Répartition pour l'ensemble de l'AF et par langue maternelle

	2008	2012	2013	2014
Effectif du personnel	34'293	34'559	35'259	35'853
Allemand	72.6 %	71.6 %	71.4 %	71.3 %
Français	20.4 %	21.4 %	21.5 %	21.6 %
Italien	6.7 %	6.7 %	6.8 %	6.8 %
Romanche	0.3 %	0.3 %	0.3 %	0.3 %

Il faut relever que ce résultat repose sur les efforts déployés par la Chancellerie fédérale et par une partie des départements et de leurs unités administratives : les efforts des uns compensent en effet les lacunes et les retards des autres. Le catalogue des mesures déployées permet de suivre en détail ces différences.

4.2 Représentation par département, Chancellerie fédérale incluse, et par langue maternelle

Une analyse plus fine des données, présentée dans le tableau 2 ci-dessous, montre que les valeurs diffèrent sensiblement si elles sont ramenées aux réalités propres à la Chancellerie fédérale et à chaque département. Les explications les plus courantes justifiant ces différences de représentation linguistique découlent par exemple de :

- *l'organisation*, par exemple la présence d'un important service linguistique à la Chancellerie fédérale ainsi qu'au Secrétariat général du DFF ;
- *la réalisation d'importantes réorganisations internes* comme, par exemple, celles réalisées au sein du DETEC, du DDPS, du DFF (par ex. OFIT – CdC), du DFJP – Secrétariat d'Etat aux migrations, du DFAE (par ex. création des directions) ;
- *la réalisation d'importantes réorganisations interdépartementales*, notamment le passage du SEFRI du DFI au DEFR ainsi que le transfert des affaires vétérinaires du DEFR au DFI qui a conduit à la création de l'OSAV ;
- *la localisation géographique de certains offices fédéraux*, notamment l'Office fédéral de la statistique (Neuchâtel), la Caisse fédérale de compensation (rattachée à l'AFF et basée à Genève), l'Institut suisse de droit comparé (Lausanne), l'Office fédéral de la communication (Bienne), à l'origine d'une sur-représentation de la communauté francophone. De même, la localisation des offices, dont la majorité est basée en Suisse alémanique, est souvent utilisée comme explication des sur-représentations de la communauté germanophone ;
- *l'organisation en «antennes» de certains offices fédéraux*, notamment MétéoSuisse, l'Administration fédérale des douanes ou l'Office fédéral des routes qui, par leur présence dans toute la Suisse, garantissent un bon équilibre entre les différentes communautés linguistiques ;
- *le manque de main d'œuvre qualifiée, en particulier pour les branches MINT (mathématiques, informatique, sciences naturelles et technique)*, qui serait à l'origine de la sur-représentation de la communauté germanophone dans certains secteurs du DETEC et du DDPS ; ceci expliquerait également la sur-représentation de la communauté germanophone dans tous les secteurs informatiques de l'administration fédérale ainsi qu'au sein de l'OFIT (moyennes qui s'élèvent jusqu'à 90% de germanophones) ;
- *l'exiguïté des chiffres* dans les groupes de classes salariales élevées réduit la marge de manœuvre.

Tableau 2: Répartition par département, Chancellerie fédérale incluse, et par langue maternelle

		2008	2012	2013	2014
ChF	Effectif du personnel	237	258	268	265
	Allemand	60.5 %	59.1 %	58.3 %	60.5 %
	Français	19.0 %	21.0 %	21.3 %	19.8 %
	Italien	20.5 %	19.5 %	20.0 %	19.3 %
	Romanche		0.4 %	0.4 %	0.4 %
DFAE¹	Effectif du personnel	3'200	3'501	3'628	3'771
	Allemand	72.3 %	67.5 %	66.9 %	66.4 %
	Français	22.8 %	27.5 %	28.1 %	28.5 %
	Italien	4.7 %	4.6 %	4.8 %	4.7 %
	Romanche	0.2 %	0.3 %	0.3 %	0.3 %
DFI	Effectif du personnel	2'504	2'455	2'609	2'651
	Allemand	68.5 %	65.7 %	66.8 %	66.5 %
	Français	26.2 %	28.9 %	27.9 %	28.0 %
	Italien	5.2 %	5.2 %	5.1 %	5.2 %
	Romanche	0.2 %	0.2 %	0.2 %	0.2 %
DFJP	Effectif du personnel	2'928	3'004	3'036	3'204
	Allemand	71.7 %	72.8 %	72.5 %	72.6 %
	Français	21.6 %	20.4 %	20.4 %	20.3 %
	Italien	6.6 %	6.7 %	7.0 %	7.0 %
	Romanche	0.1 %	0.1 %	0.1 %	0.1 %
DDPS	Effectif du personnel	12'312	11'915	12'168	12'176
	Allemand	77.5 %	77.1 %	76.9 %	76.8 %
	Français	17.2 %	17.4 %	17.5 %	17.6 %
	Italien	5.0 %	5.4 %	5.4 %	5.5 %
	Romanche	0.2 %	0.2 %	0.2 %	0.2 %
DFF	Effectif du personnel	8'819	8'808	8'853	8'971
	Allemand	67.4 %	66.3 %	66.1 %	66.1 %
	Français	21.1 %	22.5 %	22.8 %	23.0 %
	Italien	11.1 %	10.7 %	10.6 %	10.5 %
	Romanche	0.4 %	0.4 %	0.4 %	0.4 %
DEFR	Effectif du personnel	2'284	2'411	2'392	2'449
	Allemand	70.7 %	72.2 %	71.0 %	71.2 %
	Français	25.7 %	24.0 %	24.5 %	24.4 %
	Italien	3.2 %	3.6 %	4.3 %	4.3 %
	Romanche	0.4 %	0.3 %	0.2 %	0.1 %
DETEC	Effectif du personnel	2'008	2'207	2'305	2'368
	Allemand	76.4 %	75.7 %	76.0 %	75.6 %
	Français	18.1 %	18.6 %	18.1 %	18.3 %
	Italien	5.0 %	5.3 %	5.4 %	5.7 %
	Romanche	0.4 %	0.4 %	0.4 %	0.4 %
Total	Effectif du personnel	34'293	34'559	35'259	35'853
	Allemand	72.6 %	71.6 %	71.4 %	71.3 %
	Français	20.4 %	21.4 %	21.5 %	21.6 %
	Italien	6.7 %	6.7 %	6.8 %	6.8 %
	Romanche	0.3 %	0.3 %	0.3 %	0.3 %
¹ Données du DFAE sans le personnel local et résident (engagé à l'étranger)					
DFAE	Effectif du personnel	2'366	2'475	2'556	2'626
	Allemand	68.9 %	68.2 %	67.9 %	68.2 %
	Français	25.4 %	25.8 %	26.1 %	25.7 %
	Italien	5.4 %	5.6 %	5.6 %	5.6 %
	Romanche	0.2 %	0.4 %	0.4 %	0.4 %

En général, abstraction faite des chiffres de la Chancellerie fédérale et du DFF, les communautés italophone et romanche sont particulièrement sous-représentées.

Le DEFR, malgré une progression positive entre 2008 et 2014, présente une sous-représentation de collaborateurs italophones (4,3%). L'explication résiderait dans le fait que plusieurs germanophones ou francophones seraient des «italophones cachés». Cependant, la communauté francophone est bien représentée, même au-dessus du seuil maximum des valeurs cibles.

Pour sa part, le DFAE présente une situation particulière. Le tableau 2 montre en effet deux situations, avec et sans personnel local et résident qui n'est pas soumis à la loi sur le personnel de la Confédération. Dans les deux cas, la communauté francophone se situe bien au-dessus de la valeur moyenne et même bien au-dessus du seuil maximum indiqué dans l'art. 7, OLang (28.5% resp. 25.7%), tandis que la communauté italophone est sous-représentée (4.7% resp. 5.6%).

Le DFI présente une tendance analogue à celle du DFAE, et entend se rapprocher des valeurs cibles de l'OLang.

En revanche, le DDPS et le DETEC se caractérisent par les sur-représentations les plus marquées de la communauté germanophone, tout en affirmant leur volonté de prendre des mesures ciblées afin d'améliorer la présence des minorités linguistiques.

4.3 Représentation par unité administrative et par langue maternelle

Les données présentées par unité administrative (annexe 1) permettent de dresser le résumé suivant.

Les unités administratives qui comptent la plus faible proportion d'italophones sont :

- Préposé fédéral à la protection des données et à la transparence (0%), ARE (2,5%), Agroscope (2,9%), OFSP (3,3%), OSAV (3,5%), OFS (4,2%).

La communauté francophone est particulièrement sous-représentée dans les unités suivantes:

- OFCL (4,9%), OFPER (7,8%), plusieurs secteurs du DDPS (< 10%), OFAE (8,2%), OFEN (12,7%), OFAC (13,2%), Archives fédérales suisses (11,3%).

Compte tenu des mesures (voir ch. 2.1 et 2.6) et des perspectives présentées dans les annexes 2 et 3, des améliorations sont escomptées pour les années à venir.

4.4 Représentation globale dans l'administration fédérale par langue maternelle et par classe salariale (34 à 38)

La répartition des communautés linguistiques en fonction des classes salariales est une variable également intéressante.

Les données permettent de constater qu'au sein des classes salariales élevées (34 à 38), les communautés linguistiques ne sont pas représentées de manière équilibrée. En 2014, au sein de l'administration fédérale dans son ensemble, la communauté francophone se situe légèrement au-dessus du seuil minimum (21,9%), alors que les germanophones sont sur-représentés (72,5%) au détriment des italophones qui eux sont sous-représentés (4,8%).

Tableau 3: Répartition pour l'ensemble de l'AF, par langue maternelle et par classe salariale (34 à 38)

	2008	2012	2013	2014
Effectif du personnel	139	127	125	126
Allemand	75,8 %	72,8 %	70,8 %	72,5 %
Français	19,1 %	20,2 %	23,1 %	21,9 %
Italien	4,4 %	5,9 %	4,8 %	4,8 %
Romanche	0,7 %	1,1 %	1,3 %	0,8 %

4.5 Représentation par département, Chancellerie fédérale incluse, par langue maternelle et par classe salariale (34 à 38)

De même que pour la répartition selon la langue maternelle, ces valeurs diffèrent sensiblement si elles sont ramenées aux réalités propres à la Chancellerie fédérale et à chaque département.

Le tableau 4 montre les départements qui comptent la plus importante proportion de germanophones au sein de la classe salariale 34-38 : DFJP (92,9%), DETEC (80%), DDPS (78,9%), DFI (77,8%) et DFF (74,2%).

Pour ces mêmes classes salariales de 34 à 38, la Chancellerie fédérale, le DFI, le DFJP et le DDPS ne comptent pas de représentant de la communauté italophone ni de la communauté romanche (tableau 4).

Ces tendances montrent que le niveau de rémunération et de responsabilité est un facteur décroissant de la représentation des minorités linguistiques (plus le niveau de salaire et de responsabilité est élevé, plus la représentation des minorités est faible).

Les mesures adoptées par la Chancellerie fédérale et les départements (voir annexe 2) pour corriger cet aspect montrent les directions suivies et, indirectement, permettent de mieux comprendre les difficultés de recrutement auxquelles ils sont confrontés.

Tableau 4: Répartition par langue maternelle par département, ChF incl. – classe salariale (34 à 38)

		2008	2012	2013	2014
ChF	Effectif du personnel	3	3	3	3
	Allemand	100,0 %	66,7 %	66,7 %	66,7 %
	Français		33,3 %	33,3 %	33,3 %
DFAE	Effectif du personnel	58	45	41	44
	Allemand	69,2 %	65,1 %	59,7 %	64,8 %
	Français	23,8 %	27,0 %	35,4 %	30,7 %
	Italien	5,3 %	6,3 %	4,9 %	4,6 %
	Romanche	1,7 %	2,2 %		
DFI	Effectif du personnel	10	11	10	9
	Allemand	60,0 %	69,2 %	81,7 %	77,8 %
	Français	30,0 %	21,5 %	18,3 %	22,2 %
	Italien	10,0 %	9,2 %		
DFJP	Effectif du personnel	8	6	7	7
	Allemand	86,8 %	84,0 %	84,6 %	92,9 %
	Français	13,2 %	16,0 %	15,4 %	7,1 %
DDPS	Effectif du personnel	19	19	19	19
	Allemand	80,6 %	80,7 %	78,9 %	78,9 %
	Français	19,4 %	16,1 %	21,1 %	21,1 %
DFF	Effectif du personnel	18	16	18	16
	Allemand	89,0 %	79,6 %	75,1 %	74,2 %
	Français	11,0 %	12,6 %	15,5 %	19,6 %
	Italien		6,3 %	5,6 %	6,2 %
	Romanche		6,3 %	5,6 %	
DEFR	Effectif du personnel	15	17	19	19
	Allemand	80,5 %	73,9 %	67,6 %	70,2 %
	Français	13,0 %	17,7 %	16,2 %	14,0 %
	Italien	6,5 %	5,9 %	10,8 %	10,5 %
	Romanche		5,9 %	5,4 %	5,3 %
DETEC	Effectif du personnel	8	10	10	10
	Allemand	74,7 %	79,5 %	79,7 %	80,0 %
	Français	12,6 %	10,3 %	10,2 %	10,0 %
	Italien	12,6 %	10,3 %	10,2 %	10,0 %
Total	Effectif du personnel	139	127	125	126
	Allemand	75,8 %	72,8 %	70,8 %	72,5 %
	Français	19,1 %	20,2 %	23,1 %	21,9 %
	Italien	4,4 %	5,9 %	4,8 %	4,8 %
	Romanche	0,7 %	1,1 %	1,3 %	0,8 %

5 Recommandations et perspectives

5.1 Premières recommandations de la déléguée fédérale au plurilinguisme

La révision de l'ordonnance a permis au Conseil fédéral de **renforcer l'autonomie et les compétences du délégué fédéral au plurilinguisme** dans ses fonctions de contrôle, coordination et évaluation, ainsi que dans sa faculté de formuler des recommandations (art. 8d, al. 4 et 5, OLang)¹⁹. Il s'agit donc d'assumer progressivement ce rôle et renforcer l'efficacité de ses actions.

Les nouvelles **Instructions du Conseil fédéral** pour la promotion du plurilinguisme abordent la plupart des mesures facilitant l'application des nouvelles dispositions ; d'autres éléments particulièrement sensibles, comme par exemple les mises au concours, seront ultérieurement développés à l'aide de **bonnes pratiques**.

Dans sa lettre aux cadres supérieurs du 25 septembre 2014²⁰, la déléguée fédérale au plurilinguisme a formulé ses **premières recommandations** en matière de formation, intégration et engagement de nouveau personnel, évaluation et système d'information (saisie des données), sensibilisation et information.

À la lumière des choix et des réflexions des chapitres précédents, des tendances observées, et des facteurs qui favorisent ou entravent la représentation équilibrée des communautés linguistiques, les recommandations du 25 septembre 2014 nécessitent quelques **compléments**.

Les chapitres suivants donnent une vue d'ensemble.

5.1.1 Formation

L'accès à la formation linguistique est désormais réglé par l'art 8, al. 3 et al. 4, OLang.

³ Si un cadre ne possède pas les connaissances linguistiques requises lors de son engagement, l'employeur prend dans l'année qui suit les mesures nécessaires pour les améliorer.

⁴ Les formations nécessaires à l'acquisition des compétences linguistiques sont considérées comme des formations répondant aux besoins du service au sens de l'art. 4, al. 4, OPers4.

Cet article a été modifié dans le but de **renforcer les compétences linguistiques du personnel**. La réalisation de cette volonté fait donc partie de nos priorités.

A l'heure actuelle, le Centre de formation de l'administration fédérale (CFAF), auprès de l'Office fédéral du personnel, propose un programme de cours de langues dans les trois langues officielles et en anglais. Les cours sont organisés par des partenaires externes. Ils proposent également l'acquisition individuelle ou en groupe de compétences linguistiques spécifiques ainsi que des modalités d'apprentissage en ligne. Des cours de langues peuvent aussi être organisés directement par les unités administratives selon leurs propres besoins.

La nouvelle offre de formation de la Confédération, établie à partir d'un nouveau mandat de prestation en vigueur depuis 2014, a pu tenir compte des recommandations de l'étude « Cours des langues pour les collaboratrices et les collaborateurs de l'Administration fédérale – Evaluation et analyse de l'offre et de son utilisation », publiée en 2013 par l'Università della Svizzera italiana et l'Institut de plurilinguisme de Fribourg et financée par la Confédération.

¹⁹ 12.3828 - Motion Maire du 26.9.2012. Revoir le rattachement administratif et hiérarchique du délégué au plurilinguisme.

²⁰ «L'encouragement du plurilinguisme dans l'administration fédérale. Mise en œuvre des nouvelles bases légales: premières directives pour les départements et les offices».

En ce qui concerne la concrétisation de ces objectifs, dans sa lettre de septembre 2014, la déléguée a recommandé aux cadres supérieurs et aux cadres assumant une fonction de conduite quelques critères d'octroi de cours de formation linguistique. Elle a aussi recommandé de continuer à investir des ressources dans ces formations afin de favoriser le perfectionnement professionnel, les plans de relève et de carrière, en mettant également l'accent sur le maintien des acquis linguistiques du personnel.

Lors de l'approbation de la révision de l'OLang, il a été spécifié que le financement des coûts de ces formations peut être couvert par le solde positif du crédit global de formation de la Confédération. Des moyens financiers supplémentaires ne sont donc pas requis. De plus, le suivi de la mise en œuvre de l'art. 8, al. 3 et 4 est aujourd'hui rendu possible grâce aux mesures requises par la déléguée, concrétisées par l'OFPER et l'AFF : le nouveau relevé du temps de formation reconnu (personnes et heures) ; la comptabilisation séparée des ressources allouées à ces formations dans les comptes de l'Etat.

5.1.2 Intégration et engagement de nouveau personnel

Les nouvelles dispositions adoptées par le Conseil fédéral visent une **représentation adéquate des communautés linguistiques**, objectif qualitatif et quantitatif prioritaire.

L'art. 6 OLang sur l'égalité des chances des communautés linguistiques définit les principes de la promotion des langues dans l'administration fédérale et de l'égalité des chances des communautés linguistiques, les droits pour les employés de travailler dans la langue officielle de leur choix (que ce soit à l'oral ou à l'écrit) et la responsabilité pour les employeurs de garantir cette égalité des chances. L'article 7 précise la répartition visée.

Sa concrétisation est réglée dans les instructions du Conseil fédéral ; elle prévoit le développement de nouveaux instruments et une marche à suivre afin de standardiser et optimiser la procédure des mises au concours, ainsi que le processus de recrutement de l'administration²¹, en respectant aussi bien les langues minoritaires que les besoins fonctionnels liés aux postes vacants.

Dans sa lettre de septembre 2014, la déléguée fédérale au plurilinguisme rappelle qu'une proposition est attendue de la part de la Conférence des ressources humaines (CRH), au sein de laquelle les solutions seront discutées et coordonnées avec la déléguée.

En outre, au sujet du chiffre 34 des instructions du Conseil fédéral²², la déléguée fédérale a recommandé de séparer l'évaluation des compétences techniques des compétences linguistiques lors des entretiens d'embauche.

La présentation des données par classe salariale a mis en relief quelques points critiques, concernant en particulier le manque de cadres italophones et romanchophones quelques sous-représentations de cadres francophones.

Il est ici proposé d'identifier, développer et exploiter le réseau existant des italophones, des francophones et des romanchophones déjà actifs au sein de l'administration fédérale afin de définir prioritairement leurs plans de carrière.

Il s'agit de valoriser leurs compétences, aussi bien du point de vue technique que linguistique. Le cas échéant, la formation linguistique devra aider le collaborateur ou la

²¹ Il faut relever à ce propos que, le 23 janvier 2015, le Centre scientifique de compétence sur le plurilinguisme de Fribourg et le Centre pour la démocratie de Aarau ont publié les notes de synthèse du projet de recherche «Administration fédérale et représentation des communautés linguistiques : analyse des processus et stratégie de recrutement du personnel». La publication complète va paraître dans les prochains mois.

²² «Les personnes convoquées à un entretien d'embauche peuvent s'exprimer dans la langue officielle de leur choix».

collaboratrice à participer au plan de relève des unités administratives et à progresser dans sa carrière.

Ceci va de pair avec une disponibilité, aussi déjà acquise, à vivre à Berne ou ailleurs ; le cas échéant, cette disponibilité peut également être encouragée par des mesures telles que le télétravail et le modèle de travail flexible.

De plus, il serait utile d'évaluer les avantages ou les inconvénients du modèle des «offices-antennes» (p.e. Météo Suisse, AFD, OFROU) par rapport au modèle des «offices délocalisés» (OFS) ainsi que leur l'impact d'une part sur la représentation des communautés linguistiques, d'autre part sur le plurilinguisme des offices.

5.1.3 Evaluation et systèmes d'information (saisie de données)

L'approche globale et le profil du futur système d'évaluation ont été présentés au chapitre 3.2. Sur le plan organisationnel, il y a lieu de préciser quelques éléments supplémentaires.

Il va de soi que le système d'évaluation doit reposer sur une **saisie de données la plus complète possible**.

Au niveau de l'évaluation des compétences linguistiques, des données supplémentaires seront nécessaires. Elles devront être saisies selon les nouvelles dispositions de l'OLang :

- un test linguistique est prévu pour un groupe-cible d'employés, pour lesquels les exigences linguistiques sont particulièrement importantes (les cadres supérieurs, les cadres moyens avec fonction de conduite et les responsables des ressources humaines, voir art. 8, al. 1, let. c, OLang).
- le niveau de compétences des autres employés de l'administration (art. 8, al. 1, let. a et b, OLang) sera évalué sur la base d'une auto-déclaration des collaboratrices et collaborateurs.

Le test linguistique et l'auto-déclaration seront gérés par les services du personnel sous la responsabilité opérationnelle de l'OFPER. Il en va de même pour l'exécution des modifications de la plate-forme BV PLUS.

Par contre, la coordination des orientations générales (voir chapitre 3.3) est assurée par la déléguée fédérale au plurilinguisme par le biais d'un nouveau projet, dont elle assume le pilotage à partir de mars 2015.

Une exploitation plus complète des données relevées avec *e-Recruiting* devrait permettre de compléter ultérieurement les informations nécessaires (par exemple : statistiques relatives au rapport entre candidatures par langue et total des candidatures retenues ; rapport entre candidatures par langue, ou candidatures retenues pour les entretiens d'embauche (short list), ou engagements effectifs). Une attention particulière doit être réservée au romanche, actuellement absent de *e-Recruiting*.

5.1.4 Coordination, sensibilisation et information

Dans le cadre de nouvelles compétences du délégué fédéral au plurilinguisme, le ch. 54 des Instructions du Conseil fédéral prévoit qu'il dirige un **groupe de coordination interdépartemental** au sein duquel sont représentés les responsables du plurilinguisme des départements et de la Chancellerie fédérale. Le groupe sera formellement constitué lors de la première séance, en avril 2015.

Depuis janvier 2015 est en cours le projet interdépartemental «*Capito? Comprendere l'italiano in Svizzera*», avec une centaine de participants. Le projet s'inscrit dans une action de sensibilisation menée par la déléguée fédérale au plurilinguisme (art. 8b, al. 2, let. c,

OLang) et prévoit 8 modules, destinés aux cadres francophones, germanophones ou romanchophones ayant un bon niveau de français.

Le français est une langue proche de l'italien, raison pour laquelle cette langue est utilisée comme «langue pont» vers l'italien. Le projet facilite une première approche de la langue et de la culture de la Suisse italienne. Grâce au développement de ce réseau interdépartemental, des effets multiplicateurs aussi bien dans le cadre du plurilinguisme que dans le cadre du partage des connaissances sont escomptés.

L'analyse des données par unité administrative a mis en relief encore plus clairement quelques tendances déjà relevées auparavant, en particulier en relation avec la tension du marché du travail dans certains secteurs techniques.

Les activités de *marketing* menées par l'OFPER sont importantes et doivent être poursuivies. Toutefois, des nouvelles stratégies complémentaires doivent être considérées pour faire face aux situations constatées (par exemple: en moyenne, 90% de germanophones dans le secteur des technologies de l'information et de la communication, TIC /IKT). Ci-dessous quelques exemples.

En général, pour sensibiliser sur la valeur, aussi économique, du plurilinguisme, pour encourager des nouvelles postulations et pour travailler sur les effets multiplicateurs ainsi que les bénéfices induits, est ici proposée l'exploitation :

- des réseaux existants et internes, pas encore exploités (par exemple les collaborateurs de la Confédération intervenant à des cours externes, universitaires et non ; le réseau *Capito* ?, etc.) ;
- des nouveaux réseaux externes pour développer des actions de sensibilisation (niveau secondaire ou secteurs professionnels ad hoc) ;
- des nouveaux réseaux externes pour des actions de sensibilisation en amont, par exemple auprès des écoles de base.

En particulier, ces réseaux peuvent être activés

- pour développer une nouvelle voie de recrutement ciblée, sur la base d'un travail de coopération, en collaboration avec les écoles polytechniques, les facultés techniques, les hautes écoles professionnelles et les écoles professionnelles, dans le domaine de l'informatique et d'autres disciplines techniques ;
- pour promouvoir l'intégration de stagiaires de toute langue maternelle dans tous les secteurs de l'administration fédérale et dans toutes les régions, en favorisant leur mobilité et les échanges entre les communautés linguistiques.

5.2 Les perspectives de la déléguée fédérale au plurilinguisme

Les actions visant l'encouragement du plurilinguisme au sein de l'administration fédérale se développent à partir de trois axes, internes et externes. Ci-dessous quelques exemples²³.

a. Actions internes à l'administration (voir aussi chapitre 5.1)

- i. Dans l'immédiat, des initiatives de sensibilisation sont en cours, notamment l'organisation et la modération d'un débat public (mars 2015) et d'un forum pour les cadres de l'administration fédérale (avril 2015).
- ii. Constitution du groupe de coordination interdépartemental (avril 2015)
- iii. Projet « évaluation des compétences linguistiques du personnel » (dès mars 2015)
- iv. Suivi de la mise en œuvre et des recommandations
- v. En cours de préparation, un deuxième débat public (mars 2016) et un deuxième forum pour les cadres de l'administration fédérale (2016).
- vi. Interventions lors de cours de formation de gestion pour cadres.
- vii. Rencontres avec les unités administratives.

b. Actions externes à l'administration – sensibilisation, information et collaborations (voir aussi chapitre 5.1)

- i. Exposés dans le cadre universitaire, conférences, interviews à la presse, contributions à des revues spécialisées.
- ii. Préparation de quelques initiatives, ou collaborations entre Zurich, Berne, Lausanne et Genève (écoles / marché du travail, etc.).
- iii. Collaboration avec l'Università della Svizzera italiana, projet «+posto per l'italiano», d'autres institutions, associations et cercles intéressés.
- iv. Août 2015 : discours officiel du 1^{er} août dans une commune de la Suisse romande ; participation au week-end «Echange jeunesse 2015» organisé par le Président du Conseil des Etats.

c. Actions externes à l'administration – échange de bonnes pratiques entre administrations publiques et fonctions analogues – développement d'un réseau sur le plan international

- i. Fin janvier 2015 : invitation au nom de l'Ambassadeur Roberto Balzaretti à Bruxelles dans le cadre d'un événement sur le multilinguisme et sur son impact économique. Audience européenne (env. 60-80 personnes). En complément, organisation de quelques visites bilatérales avec la Belgique et l'Union européenne.
- ii. Echanges et collaborations avec le Commissaire aux langues officielles du Canada et avec le Directeur de la Division des politiques et de la recherche du Commissariat aux langues officielles du Canada.
Discussions exploratoires en vue de la création d'un statut d'observateur au sein de l'Association internationale des commissaires linguistiques.
Conférence au prochain congrès de ladite Association (Ottawa, mai 2015).
Visites d'institutions fédérales ayant des responsabilités spécifiques dans l'application de la Loi sur les langues officielles.
- iii. Contacts avec le président de l'European Federation of National Institutions for Language. Exposé lors de la conférence annuelle (Helsinki, octobre 2015) sur le thème «Language legislation and language use in public administration of European countries – theory and praxis».

²³ Note d'information du 5 décembre 2014 de la Cheffe du DFF au Conseil fédéral.