

Unil

UNIL | Université de Lausanne

IDHEAP

Institut de hautes études
en administration publique

« Mehrsprachigkeitspolitik – eine öffentliche Politik wie jede andere? »

Organisiert von der Delegierten des Bundes für Mehrsprachigkeit und von den Eidgenössischen Parlamentsdiensten

1. März 2016

Peter Knoepfel

Politiques publiques des langues: entre politiques institutionnelles et politiques substantielles

| le savoir vivant |

Bernerhof
Bundesgasse 3
3003 Bern

CONTENU

1. **Double contenu de la politique des langues (Sprachenpolitik)**
2. **Définition et modélisation de politiques publiques**
3. **Politiques des langues comme politiques institutionnelles**
4. **Politiques des langues comme politiques substantielles**
5. **Conclusions et questions**

1. Double-contenu de la politique des langues (Sprachenpolitik)

- **Réponses anticipées: la politique des langues n'est pas une politique comme une autre**
 - Double-fonction: politique institutionnelle et substantielle
- **Politique institutionnelle**
 - Représentativité linguistique des communautés linguistiques (allemand, français, italien, romanche) au sein de l'administration fédérale (département, unité administrative, cadres supérieurs): règle des fourchettes (70.5/23.5/8.5/1 %) de l'art. 7 de l'Ordonnance sur les langues – OLang
 - Compétences linguistiques du personnel de la Confédération (employés, cadres moyens et cadres supérieures: art. 8 OLang)
 - Garantie du plurilinguisme dans chacune des politiques substantielles menées par la Confédération
 - Compréhensibilité des produits de l'administration fédérale (législations, rapports importants, décisions etc. pour chacune des trois communautés linguistiques)

- **Politiques substantielles**

1. Mise en œuvre des articles constitutionnels 4, 18, 70 par la Loi fédérale « sur les langues nationales et la compréhension entre les communautés linguistiques – LLC » du 5 octobre 2007:

- Langues officielles de la Confédération (notamment « langage adéquat, clair et compréhensible tenant compte de la formulation non-sexiste » (art. 7 LCC)
- Promotion de la compréhension et des échanges entre les communautés linguistiques: échanges scolaires, enseignements, traductions
- Soutien des cantons plurilingues (sauvegarde et promotion des langues et des cultures romanche et italienne)

2. Mise en œuvre des articles constitutionnels sur l'enseignement (Cst. 61a et ss) en collaboration avec les cantons

- Problème spécifique au niveau de l'enseignement (art. 62 Cst.) (cohésion nationale versus employabilité - cf. chap. 4)

3. Différentiation entre politiques des langues et aspects linguistiques d'autres politiques sectorielles.

Chaque politique publique substantielle comporte un élément de politique de langue, c'est notamment le cas pour:

- Les politiques économiques (exemples: marchés publics, étiquetage, droit du travail local etc.)
- Politique des médias, de la communication (exemples: télévision, radio, internet, etc.)
- Politiques des transports (exemples: signalisation routière, horaires, annonces etc.)
- Politiques de la recherche (exemples: programme prioritaire, promotion de recherche linguistique, langue de publication etc.)
- Politiques de migration, politiques des étrangers (exemples: cours de langue pour des allophones, intégration professionnelle etc.)
- Politiques de la sécurité (exemples: école de recrues, lutte contre le terrorisme, police de proximité etc.)
- Etc.

- Politiques sectorielles avec composante linguistique primordiale:
 - Politiques de la culture (compétences: Office fédéral de la culture)
 - Politiques « linguistiques »: francophonie, germanophonie, italophonie: fixation de règles linguistiques (Larousse, Duden, Garzanti)
 - Politiques de l'éducation (notamment: scolarité obligatoire)

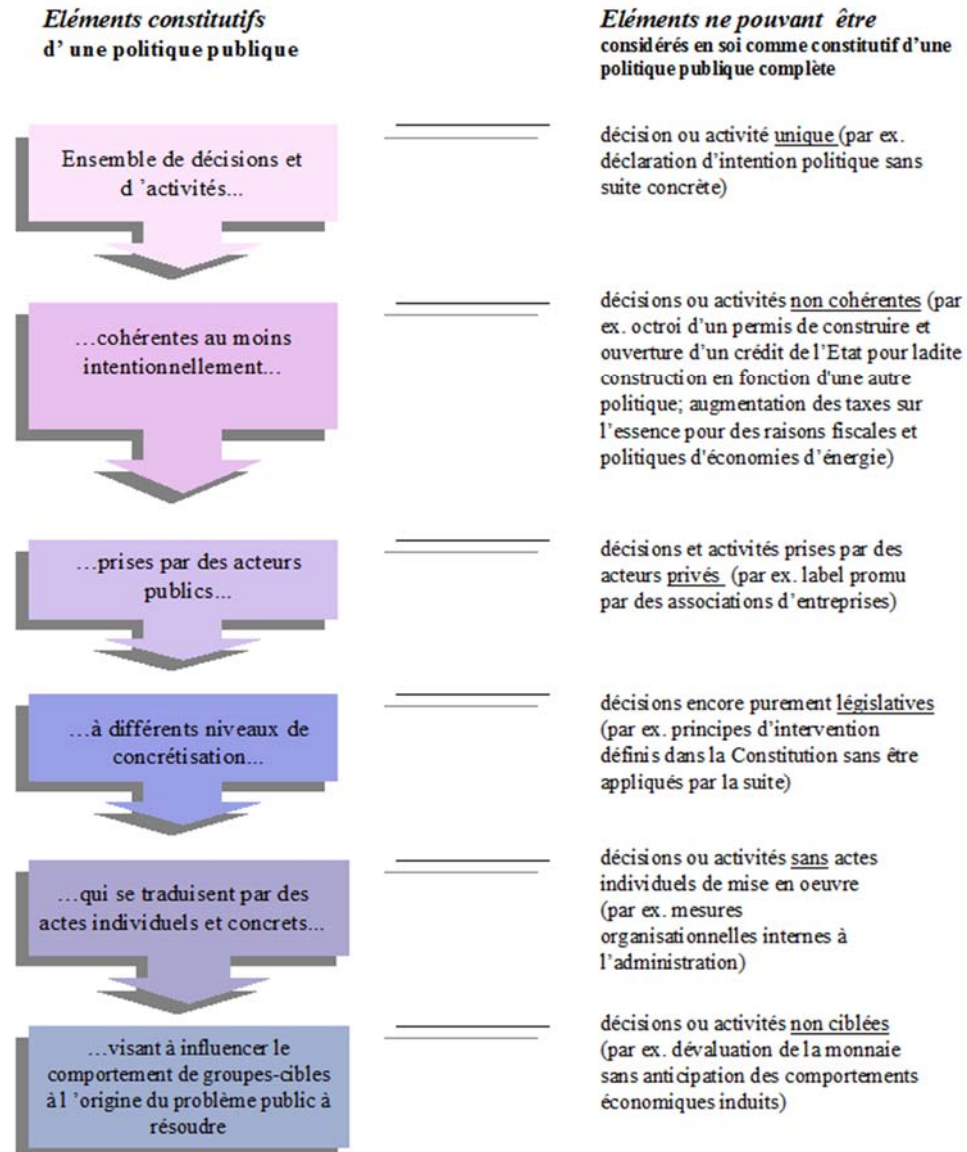
2. Définition et modélisation de politiques publiques

- **Définition de politiques publiques substantielles**

« ... un enchaînement de décisions et d'activités, intentionnellement cohérentes, prises par différents acteurs, publics et parfois privés, dont les ressources, les attaches institutionnelles et les intérêts varient, en vue de résoudre de manière ciblée un problème défini politiquement comme collectif. Cet ensemble de décisions et d'activités donne lieu à des actes formalisés, de nature plus ou moins contraignante, visant à modifier le comportement de groupes sociaux supposés à l'origine du problème collectif à résoudre (groupes cibles), dans l'intérêt de groupes sociaux qui subissent les effets négatifs dudit problème (bénéficiaires finaux) ».

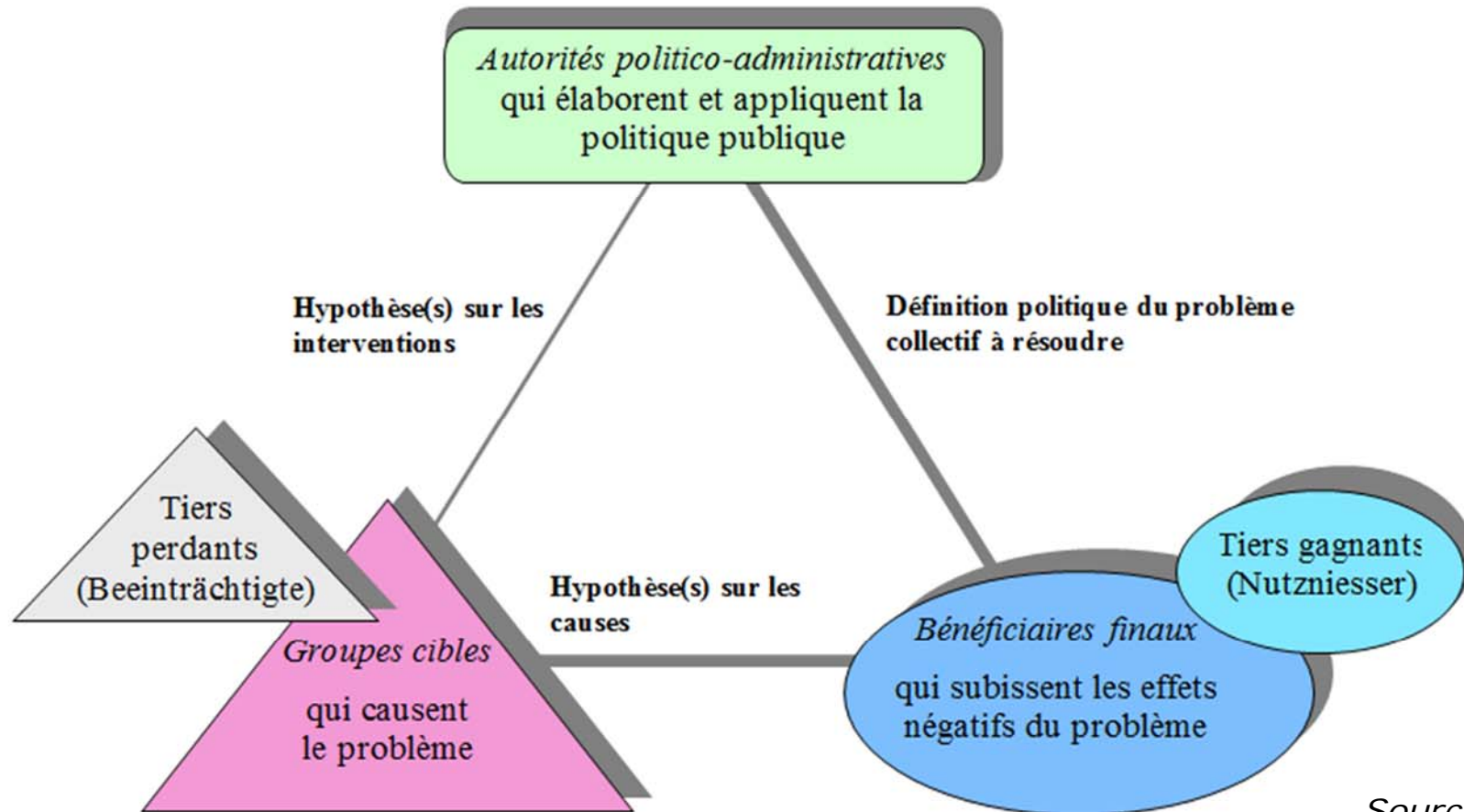
Source: Knoepfel, P. et al. 2016. Analyse et pilotage des politiques publiques. Rüegger, Zurich: p. 29.

- Définition d'une politique publique



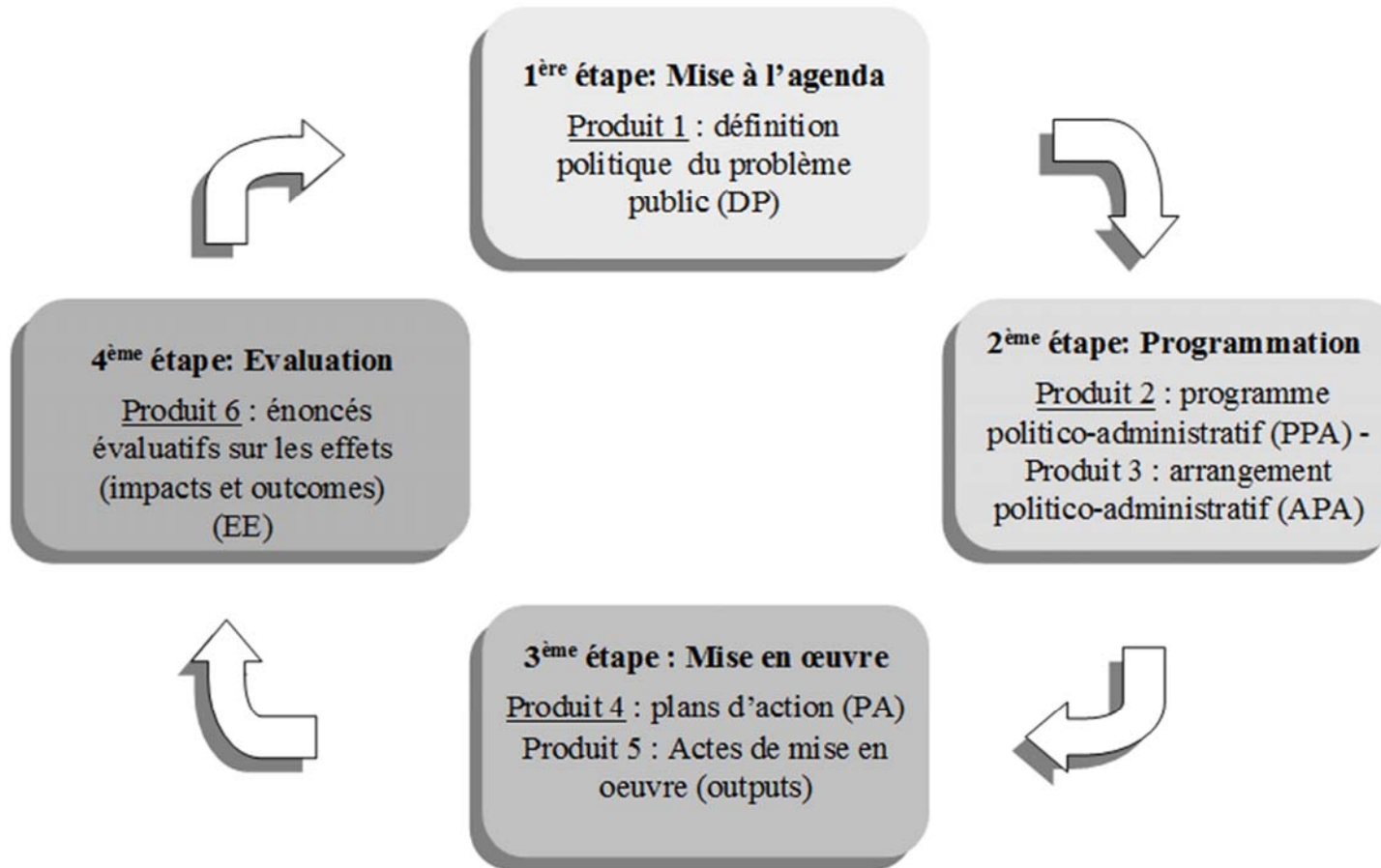
Source:
ibid: p. 35.

- **Modèle de causalité, composé de la définition du problème public, de l'hypothèse sur les causes et de l'hypothèse sur les interventions:**



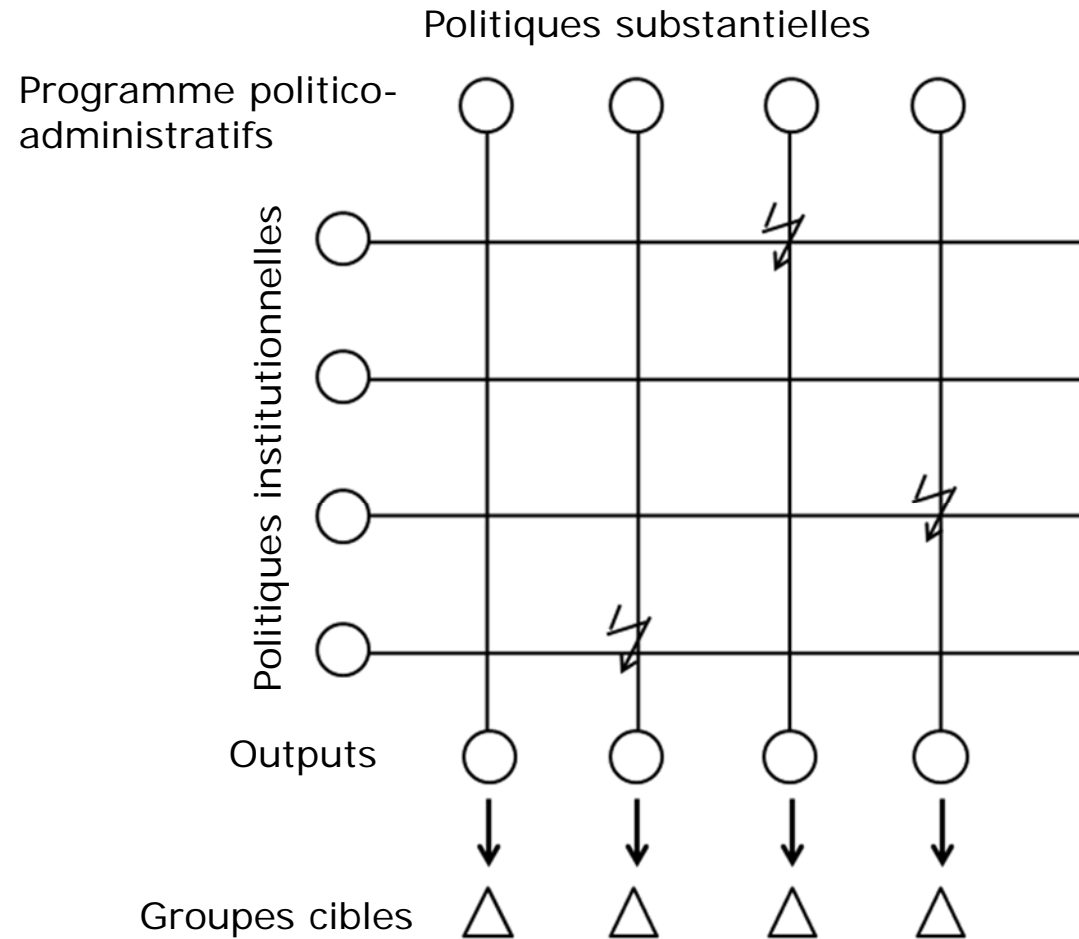
Source:
ibid: p. 63.

- **Produits des politiques publiques: le cycle des politiques publiques**



Source:
ibid: p. 125.

- **Différences entre politiques substantielles et politiques institutionnelles**



- **Différences entre politiques publiques institutionnelles et substantielles**
 - Définition du problème public: risque de dysfonctionnement de l'appareil politico-administratif versus risque de dysfonctionnement dans la société civile
 - Groupes cibles: acteurs politico-administratifs des différentes politiques substantielles (offices fédéraux et leurs sections) versus acteurs sociétaux dont le comportement cause des problèmes du côté des groupes bénéficiaires
 - Groupes bénéficiaires: acteurs politico-administratifs de l'ensemble des politiques substantielles versus bénéficiaires de chaque politique substantielle

3. Politiques des langues comme politiques institutionnelles

- **Politiques valables pour l'ensemble des politiques substantielles de la Confédération**
- **Politiques des langues comme politiques « ressourcielles » (« Ressourcenpolitik ») concernant les ressources suivantes:**
 - Ressources *personnel*: recrutement et formation en vue d'une représentation équitable des communautés linguistiques (70.5/23.5/8.5/1)
 - Formation continue
 - Evaluation des compétences linguistiques (avec conséquences promotionnelles et salariales?)
 - Ressource *organisation*:
 - Ancrage institutionnel de la politique des langues dans les politiques substantielles des unités administratives (p. ex. grâce aux « responsables du plurilinguisme »)

- Ancrage procédural de la politique des langues dans les politiques substantielles: obligation d'inclusion de la chancellerie fédérale (plurilinguisme institutionnel) et de la Conférence interdépartementale des services linguistiques (CISL), des départements fédéraux et des services linguistiques des Services du Parlement

- Ressource *information*:
 - Obligation de traduction de tous les documents importants de la Confédération (à part de textes législatifs)

- Ressource *droit*:
 - Traduction, terminologie
 - « critères de qualité: exactitude, cohérence, simplicité, compréhensibilité et... formulations non-sexistes des textes » (art. 7 OS Ling)

- **Politiques des langues comme ensemble de règles institutionnelles générales**

- *Règles possessionnelles*: « liberté de la langue » (art. 3 al. 1, lett. b LLC), droit des minorités linguistiques, égalité des chances entre les employés des différentes communautés linguistiques (art. 6 Olang)
- *Règles comportementales*: par exemple « chacun parle sa propre langue », décourager l'anglais et/ou du dialecte?
- *Règles décisionnelles*: fédéralisme linguistique - obligation de la Confédération de communiquer dans la langue officielle des cantons et des destinataires

- **Modèle de causalité**

- *Définition du problème*: risque d'une perte de cohésion nationale, d'un « double voire triple langage » de la Confédération (mauvaise traduction), risque d'insécurité juridique, risque de « jeux linguistiques »
- *Hypothèse sur les causes*: intervention auprès des acteurs centraux des politiques substantielles (= « communautés » de politiques publiques qui incluent les cantons)

- *Hypothèses sur l'intervention*: obligation de faire usage des services linguistiques des départements, des offices fédéraux et, surtout, de la Chancellerie fédérale (textes législatifs), refus de textes ne remplissant pas les critères de qualité; formation continue des employés et des cadres; évaluation des connaissances linguistiques, plans de carrières individuelles, contrôle de qualité de traducteurs extérieurs
- *Acteurs politico-administratifs*: services linguistiques de la Chancellerie fédérale (textes législatifs), service linguistique du Parlement, services linguistiques des départements (et des offices), Conférence interdépartemental des services linguistiques (CISL), Déléguée fédérale au plurilinguisme (compétences « transversales »), Office fédéral du personnel, Office fédéral de la culture, SEFRI
- *Groupes cibles*: acteurs politico-administratifs centraux de toutes les politiques publiques substantielles de la Confédération
- *Bénéficiaires*: groupes identiques aux groupes cibles (intervention doit renforcer l'action publique des politiques substantielles)

- **Problème: conflit au niveau des points de croisement. Exemples:**
 - Refus de traduction (notamment italienne, romanche ou anglaise) des services départementaux (textes de « moindre » importance)
 - Refus de certaines terminologies développées par les politiques substantielles (terminologie « sectorielle », notamment technique)
 - Politiques de recrutement menant à des unités administratives mono-linguistiques
 - Refus de mesures visant à améliorer les qualifications linguistiques (notamment des cadres)
- **Acteurs tiers:**
 - *Tiers gagnant*: services ou entreprises de traduction et de formation linguistiques privées, personnes de sexe féminin
 - *Tiers perdant*: minorités linguistiques étrangères (?), minorités linguistiques dans les faits (française, romanche et italienne)

4. Politiques des langues comme politiques substantielles

L'exemple de l'enseignement obligatoire

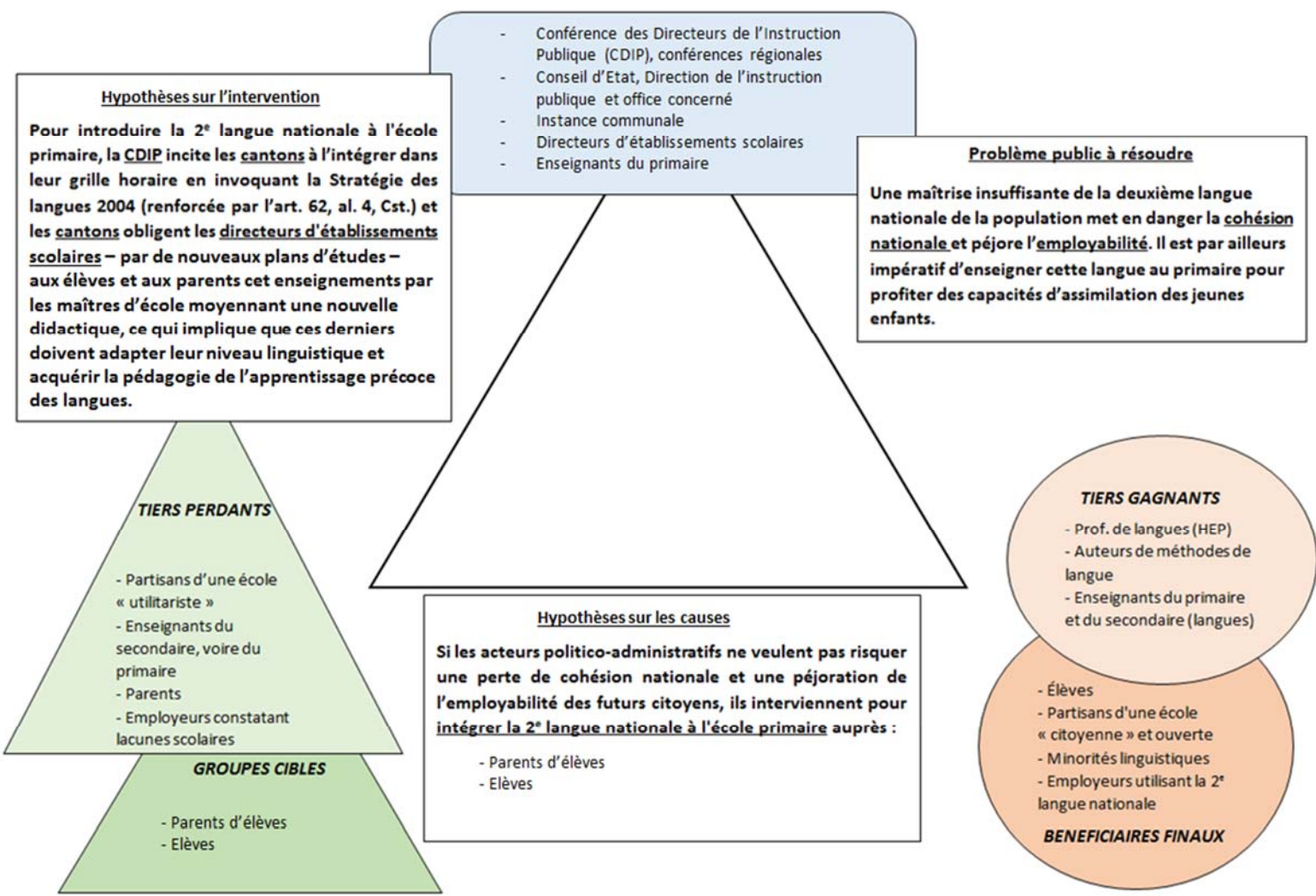
- **Situation conflictuelle**

- Rappel: situation antérieure (fin des années 1990): deuxième langue nationale en quatrième ou cinquième primaire; l'anglais à l'école secondaire
- Stratégie nationale pour le développement de l'enseignement des langues de la Conférence des directeurs de l'instruction publique de 2004: apprentissage de la deuxième langue nationale et de l'anglais au plus tard en 5ème primaire
- Guerre des langues: vision « utilitariste » versus vision « citoyenne »

- Votation de l'article 62 de la Constitution fédérale (21 mai 2006): obligation d'harmonisation entre les cantons; « si les efforts de coordination n'aboutissent pas à une harmonisation... concernant la scolarité obligatoire, (...) la Confédération légifère dans la mesure nécessaire ».
- Concordat HarmoS: accord intercantonal sur l'harmonisation de la scolarité obligatoire (14 juin 2007): première langue étrangère en 3^{ème} et 5^{ème} primaire au plus tard
- Loi (et ordonnance) sur les langues nationales et la compréhension entre les communautés linguistiques (LLC) du 5 octobre 2007: « la Confédération et les cantons s'engagent en faveur d'un enseignement des langues étrangères, qui, au terme de la scolarité obligatoire, assurent des compétences dans une langue nationale au moins, ainsi que dans une langue étrangère » (art. 15, al. 3): victoire de la vision « citoyenne ».

- Objet de la guerre des langues d'aujourd'hui: primauté à l'anglais au détriment du français: 15 cantons adhérant, 7 refusant (LU, GR, TG, NW, UR, ZG, AR)
 - Débat sur le « Lehrplan 21 » harmonisant les contenus de l'école obligatoire, initiative populaire contre ce projet aux cantons de Grisons, Nidwald, Lucerne et refus au canton de Thurgovie. Partie opposant principale: UDC
- **Modélisation (simplifiée) de la politique des langues dans l'enseignement obligatoire (selon « Stratégie des langues 2004 » de la CDIP)**

ACTEURS POLITICO-ADMINISTRATIFS



Tiré de:
 Dieu, A. & Tomisawa, S. 2015: p. 65.

- **Coalitions**

- Coalitions « cohésion nationale »
 - Argumentaire: « former des citoyens », éviter le « dictat des parents », améliorer les capacités des élèves suisses en lecture (étude Pisa 2000)
 - Acteurs: large majorité des cantons (15 cantons), partis politiques (hors UDC), CDIP, milieux des sciences de l'éducation, tiers gagnant tels que des professionnels de langue, enseignants de langues du primaire et du secondaire, minorités linguistiques, cantons bilingues
- Coalitions « utilitaristes »
 - Argumentaire: employabilité (en anglais, comme maîtrise des mathématiques), meilleure connaissance de la langue régionale, volonté populaire (élèves, parents et milieux économiques)
 - Acteurs: 7 cantons (minoritaires et n'ayant pas signé HarmoS), UDC, enseignants du primaire (surcharge), élèves allophones, parents d'élève, employeurs, vox populi (?)
- 2016: la menace fédérale d'une intervention se réalise-t-elle?

5. Conclusions et questions

- **Retour à la politique institutionnelle des langues**

- Lien très faible (voir inexistant, sauf échanges linguistiques et marchés publics) entre politique institutionnelle et politiques substantielles ayant trait aux langues nationales
- Evaluation des mesures de politiques institutionnelles 2015: « objectifs globalement atteints » grâce aux efforts de la Chancellerie et une partie des départements. Les données présentées par unité administrative et par classe de salaires montrent toutefois que les communautés linguistiques ne sont pas encore représentées de manière équilibrée.
- En 2015, une « nouvelle dynamique » est proposée: les axes prioritaires reposent sur le recrutement et les plans de carrière du personnel, l'évaluation des compétences linguistiques et la formation du personnel, l'information et la sensibilisation
- Au cours de la législature 2015-2019: développement d'un système d'évaluation de la politique institutionnelle incluant l'évaluation d'impacts sur les politiques substantielles, selon « une approche globale e systémique »

5. Conclusions

- **Statut actuel de la déléguée fédérale au plurilinguisme**
 - Bases légales: OLang art. 8a, b et d; absence d'une base légale explicite au niveau de la LCC.
 - Nomination par le Conseil fédéral et rattachement au DFF.
 - Absence d'une compétence de décision contraignante.
 - Absence d'une compétence en matière de traduction (dominée par la Chancellerie fédérale, la Conférence interdépartemental des services linguistiques – CISL et les services linguistiques des Service du Parlement)
 - Aucune compétence en matière des politiques des langues au niveau de l'enseignement obligatoire (compétence du Département fédéral de l'économie, de la formation et de la recherche – DEFR, conjointement avec la CDIP et les cantons et, partiellement du DFI, par l'Office fédéral de la culture)

- Seule compétence clé (de planification): « les objectifs stratégiques en matière de promotion du plurilinguisme » (à fixer pour chaque législature par le Conseil fédéral (art. 8a OLang). Ces objectifs ont trait à:
 - o L'égalité des chances entre les employés des différentes communautés linguistiques (art. 6 OLang) (exception en faveur des EPF)
 - o Représentation des communautés linguistiques dans l'administration fédérale avec les fameuses « fourchettes » 70% versus 30% (français et italien) (art. 7 OLang)
 - o Compétences linguistiques du personnel de la Confédération (avec la distinction entre employé, cadre moyen et cadre supérieur et l'obligation de leur offrir des cours linguistiques)

- La conduite d'une évaluation « de la mise en œuvre des objectifs stratégiques par les départements et la chancellerie fédérale »: obligation d'une évaluation quadriennale (art. 8d OLang) avec compétence de « pouvoir fournir des recommandations » (art. 8d, al. 5)

- Conseil et soutien des départements et de la Chancellerie en matière de questions relatives au plurilinguisme et les sensibiliser à ces questions (expl. « bonnes pratiques »),
- « Collaborations avec les services cantonaux, information du public et représentation de la Confédération dans les organismes nationaux qui s'occupent de la promotion plurilingue »

- **Commentaires**

- Position encore faible par rapport à la promotion du plurilinguisme au sein de l'administration fédérale.
- Aucune influence sur les politiques de prestations linguistiques (traduction)
- Manque d'influence sur les politiques substantielles ayant trait, principalement ou occasionnellement, aux questions du plurilinguisme.

- **Questions**

- Renforcer les liens entre politiques institutionnelles et substantielles (notamment: enseignement ou culture; similitude avec politique de l'égalité: présence des acteurs de la politique institutionnelle dans au moins une politique substantielle) moyennant l'inclusion de la déléguée aux langues dans certaines politiques substantielles?
- Introduction de la fonction de la déléguée dans LCC?
- Rapprochement de la position des autres politiques ressourcielles avec compétences décisionnelles (nominations, formation continue) et degré d'autonomie plus élevée (statut analogue au Préposé à la protection des données et à la transparence, nommé par le Parlement)

Kn, 22 février 2016

Bibliographie

- Knoepfel, P. et al. 2016. *Analyse et pilotage des politiques publiques*. Rüegger, Zurich: 387p.
- Knoepfel P., Larrue C., Varone F., Savard J.-F. 2015. *Analyse et pilotage des politiques publiques : France, Suisse, Canada*. Presses de l'Université du Québec, Québec: 452p.
- Dieu, A. & Tomisawa, S. 2015. L'enseignement d'une deuxième langue nationale à l'école primaire: Analyse comparative de deux cas de mise en œuvre. Travail de validation réalisé dans le cadre du CAS « Politiques publiques comparées » sous la direction du professeur S. Nahrath. Lausanne, IDHEAP: 83p.
- Loi sur les langues – LLC du 5 octobre 2007, RS 441.1
- Ordonnance sur les langues nationales et la compréhension entre les communautés linguistiques (Ordonnance sur les langues, OLang) du 4 juin 2010, RS 441.11

- Ordonnance sur les services linguistiques de l'administration fédérale (Ordonnance sur les services linguistiques, OS Ling) du 14 novembre 2012, RS 172.081
- Instructions de la chancellerie fédérale sur les prestations linguistiques (Instructions sur les prestations linguistiques) du 14 décembre 2012
- Accord intercantonal sur l'harmonisation de la scolarité obligatoire (HarmoS) du 14 juin 2007: CDIP.
- Conférence suisse des directeurs cantonaux de l'instruction publique (CDIP). 2004. Enseignement des langues à l'école obligatoire: stratégies de la CDIP et programme de travail pour la coordination à l'échelle nationale. Berne: CDIP.
- Conférence suisse des directeurs cantonaux de l'instruction publique (CDIP). 2015. Bilan 2015, harmonisation des éléments visés par l'article 62, al. 4, Cst. dans le domaine de la scolarité obligatoire, 18 juin 2015. Berne: CDIP.
- Déléguée fédérale au plurilinguisme, DFF (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