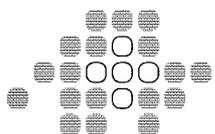


Plurilinguisme dans l'administration fédérale

Rapport d'évaluation

11 novembre 2004



1. Point de la situation

Le Conseil fédéral se soucie de promouvoir le plurilinguisme dans l'administration fédérale depuis plus de 50 ans. Il a profité de la publication du dernier rapport concernant la promotion du plurilinguisme pour la période 1996 – 1999 pour donner, le 18 octobre 2000, plusieurs mandats à l'Office fédéral du personnel (OFPER) relevant du Département fédéral des finances (DFP), ainsi qu'aux départements et à la Chancellerie fédérale. Il a en particulier chargé l'OFPER de remanier les instructions de 1997 concernant le plurilinguisme et d'établir des rapports réguliers sur le développement de ce dernier.

2. Procédure / Méthode

Les rapports sur la mise en oeuvre du plurilinguisme dans l'administration fédérale se fondent sur l'analyse de données qualitatives et quantitatives.

Ces dernières proviennent du système informatisé de gestion du personnel BV PLUS (période d'évaluation : du 1^{er} janvier 2000 au 31 décembre 2003) et ont été publiées dans les rapports périodiques de l'Office fédéral du personnel (compte rendu conformément à l'art. 5 LPers, tableau de bord de la gestion des ressources humaines, etc.). On renverra ici aux rapports en question. Le présent condensé reprend toutefois ces données quantitatives lorsque cela s'avère utile.

Quant aux données qualitatives, elles ont été saisies lors de l'enquête approfondie de 2004 menée auprès du personnel de l'administration fédérale. L'ensemble du personnel fédéral a été questionné sur la qualité de la mise en oeuvre du plurilinguisme. A titre complémentaire, les services du personnel de tous les offices ont été interrogés sur la mise en oeuvre, plus précisément sur la promotion du plurilinguisme dans leur unité administrative. Cela permet de donner une image différenciée et représentative de l'administration fédérale.

3. L'essentiel en bref

3.1. Résultats de l'analyse quantitative

Les données quantitatives actuelles permettent de constater que, dans l'ensemble de l'administration fédérale, la répartition des collaborateurs par groupes linguistiques correspond à peu près à la proportion linguistique de la population résidante de nationalité suisse, et donc aux objectifs formulés par le Conseil fédéral.

Une comparaison sur plusieurs années fait ressortir des fluctuations minimales entre les différents groupes linguistiques. On l'explique notamment par des taux de population changeants et par une présence plus ou moins forte de l'administration fédérale dans les régions linguistiques. Par rapport au recensement de la population de l'an 2000, le tableau de bord de la gestion des ressources humaines 2004 montre au 1.1.2004, pour l'ensemble de l'administration fédérale, une légère surreprésentation du personnel de langue italienne (+2,1 points de pourcentage) et une légère sous-représentation des trois autres groupes linguistiques (allemand: -0,8 point de pourcentage ; français : -1,4 point de pourcentage; romanche: -0,2 point de pourcentage). Si on

ne tient pas compte des traductrices et des traducteurs de l'administration fédérale, le tableau se modifie légèrement (allemand: -0,3 point de pourcentage; français: -1,7 point de pourcentage; italien: +1,9 point de pourcentage, romanche: -0,2 point de pourcentage).

Dans les classes de salaires supérieures (de 30 à 38), le personnel d'expression italienne est légèrement sous-représenté alors qu'il est légèrement surreprésenté dans les autres (classes de salaire de 1 à 29). Les taux des collaborateurs et collaboratrices francophones sont inférieurs aux taux suisses dans les classes de salaire de 1 à 23 mais ce personnel est légèrement surreprésenté dans les classes de salaires supérieures à maximales (de 24 à 38). On trouve un peu moins de personnel de langue maternelle/officielle allemande dans les classes de salaire inférieures (de 1 à 17) alors qu'il est surreprésenté dans les classes de salaire moyennes (de 19 à 23). Dans les classes de salaires supérieures à maximales, le nombre de germanophones correspond environ aux taux du pays.

On ne perçoit aucune différence entre le personnel d'expression allemande et française dans le cadre de l'évaluation du personnel. En revanche, on constate que les collaborateurs et les collaboratrices de langue italienne accèdent moins souvent à l'échelon A+ que leurs collègues francophones et germanophones. Le taux supérieur de personnel de langue italienne dans les classes de salaires inférieures et le degré d'occupation moindre peuvent expliquer cette situation.

3.2. Résultats de l'analyse qualitative

L'enquête 2004 auprès du personnel de l'administration fédérale montre que les collaborateurs et les collaboratrices francophones et italo-phones se montrent moins satisfaits et plus résignés que leurs collègues germanophones. Dans l'état actuel de l'analyse de l'enquête, les causes de ce résultat ne sont pas connues.

Deux tiers des collaborateurs et collaboratrices francophones et italo-phones sont d'avis qu'ils peuvent communiquer dans leur langue maternelle au poste de travail. Un tiers toutefois regrette que leurs collègues germanophones parlent le dialecte au lieu de l'allemand classique en présence de personnes dont la langue maternelle n'est pas l'allemand. 80 % du personnel s'exprimant en allemand estime toutefois qu'il parlerait en allemand classique en présence de collègues s'exprimant dans une autre langue.

Près de 40 % des collaborateurs et collaboratrices francophones et italo-phones affirment que des documents importants ne sont pas traduits dans leur langue maternelle.

Pour près des trois quarts des offices interrogés, une représentation équilibrée des groupes linguistiques constitue un objectif général. Cependant, seule la moitié signale que la direction a inscrit la promotion du plurilinguisme comme tâche transversale importante par exemple dans les lignes directrices ou les objectifs de l'office. La moitié des offices également se fixe des objectifs (annuels) concrets pour la promotion du plurilinguisme.

La contribution des responsables hiérarchiques à la promotion du plurilinguisme n'entre jamais, ou dans des cas isolés seulement, dans la définition des objectifs ; elle n'est donc jamais - ou rarement - évaluée en conséquence.

Deux tiers des unités organisationnelles ont un délégué ou une déléguée à la promotion du plurilinguisme. La moitié de ces spécialistes n'a toutefois pas de mission concrète et ne dispose pas de moyens ou de compétences adéquates pour accomplir ses tâches.

Les services du personnel interrogés estiment que les offres d'emplois sont formulées de manière adéquate pour attirer l'attention de tous et notamment des personnes des groupes linguistiques sous-représentés. Ils affirment que les emplois au sein de l'office sont toujours, ou le plus souvent du moins, définis en fonction des connaissances linguistiques nécessaires. Les connaissances linguistiques des candidats et des candidates ne sont toutefois jamais contrôlées, ou dans de rares cas seulement, sur le modèle d'une méthode d'évaluation reconnue. Moins de la moitié des offices examinés convoque d'abord des candidats et des candidates des groupes sous-représentés dans l'office en cas de candidatures aux qualifications similaires.

4. État de réalisation des mandats du Conseil fédéral du 18 octobre 2000

Le 18 octobre 2000, le Conseil fédéral a saisi l'occasion de la publication du dernier rapport détaillé sur l'état du plurilinguisme dans l'administration fédérale pour charger l'OFPER, par l'intermédiaire du DFF, de lui adresser des rapports réguliers sur le développement des principaux indicateurs concernant le plurilinguisme. Il lui a en outre demandé d'adapter les instructions sur le plurilinguisme du 19 février 1997 aux objectifs de la politique du personnel sur la toile de fond de l'entrée en vigueur de la LPers et de ses dispositions d'exécution. Il a de plus chargé le DFF/OFPER d'élaborer une documentation de base sur le multiculturalisme et une formation élémentaire sur le thème du plurilinguisme et du multiculturalisme. Un guide devrait montrer comment promouvoir la communauté linguistique dans le cadre d'une stratégie de « marketing » et de recrutement du personnel.

Les instructions remaniées que le Conseil fédéral a approuvées le 22 janvier 2003 et entrées en vigueur le 1^{er} mars 2003 règlent plus en détail le suivi du plurilinguisme et l'établissement des rapports sur ce thème. Aujourd'hui, dans le cadre du tableau de bord de la gestion des ressources humaines, l'OFPER adresse un rapport annuel au Conseil fédéral sur les indicateurs quantitatifs, à savoir ceux concernant la répartition linguistique. Les résultats de l'enquête 2004 menée auprès du personnel, laquelle a également intégré un sondage des services du personnel de tous les offices, permettent de fournir dans le présent rapport, en sus des indications quantitatives, des données qualitatives, représentatives de l'administration fédérale, sur la situation de la mise en oeuvre des instructions sur le plurilinguisme.

A titre de document de base, l'OFPER a élaboré un guide concernant la promotion du plurilinguisme. Il définit notamment un catalogue de mesures à ce sujet et fournit des indications sur la formulation de mesures adaptées dans le cadre du recrutement du personnel. Les responsables du plurilinguisme ont en parallèle conçu un cours de formation continue sur le plurilinguisme et le multiculturalisme. Il a démarré avec succès au cours de l'été 2004. Quant au manuel, il sera publié au cours du premier semestre 2005.

L'OFPER a par ailleurs continuellement augmenté ces dernières années le taux des cours en français dans son programme de formation. Une offre de cours a été mis sur pied pour les collaborateurs et les collaboratrices s'exprimant en italien mais elle n'a pas pu être donnée en raison d'une demande insuffisante. Certains des offices représentés au Tessin proposent leurs propres cours en langue italienne.

5. Conclusions et perspectives

Au total, on peut relever qu'aujourd'hui, comme c'était déjà le cas les années passées, les objectifs quantitatifs concernant la promotion du plurilinguisme sont dans l'ensemble atteints dans l'administration fédérale.

On constate en revanche que les offices s'investissent avec un engagement inégal dans la mise en oeuvre des instructions concernant le plurilinguisme.

Il convient de prêter attention aux taux relativement élevés d'insatisfaction et de résignation du personnel s'exprimant en français et en italien. Des analyses complémentaires devront trouver les causes de tels chiffres et en discuter ; il faudra ensuite s'attaquer au problème. L'enquête a montré que le personnel considère un engagement sensible et assidu de la direction d'un office comme un facteur de succès prépondérant pour la promotion réussie du plurilinguisme. Il s'agit d'y rendre les départements et les offices attentifs afin qu'ils puissent assumer activement le rôle important qui leur revient. Il ne faut pas seulement prêter attention aux objectifs quantitatifs, donc aux taux des groupes linguistiques dans l'administration fédérale, mais tenir encore davantage compte des aspects qualitatifs de la promotion du plurilinguisme.

Il convient de diffuser les résultats concernant l'état du plurilinguisme et d'en discuter au sein de l'administration fédérale. On propose la procédure suivante en analogie avec celle adoptée dans le cadre de l'enquête 2004 auprès du personnel de l'administration fédérale.

Chaque département met sur pied un atelier d'information sur la situation du plurilinguisme qui contient également une information sur l'égalité des chances entre femmes et hommes et sur l'encouragement des cadres. Les résultats de l'enquête spécifiques au département sont tout d'abord analysés de façon approfondie avant de faire l'objet de mesures concrètes répondant aux besoins de ces derniers.

L'atelier est préparé et mené par des représentantes et des représentants du département et de l'OFPER. Il s'adresse aux responsables du plurilinguisme, de l'égalité des chances, du développement du personnel et des cadres ainsi qu'aux spécialistes des ressources humaines et responsables hiérarchiques du département.

Chaque année, les mesures mises en oeuvre font l'objet d'un rapport. Pour des raisons d'efficience, on recourt au système de rapport approuvé le 15 septembre 2004 par la Conférence des ressources humaines (CRH) dans le contexte de l'enquête 2004 menée auprès du personnel de l'administration fédérale. Pour ce faire, l'OFPER met à disposition un instrument à l'aide duquel les rapports des offices lui sont remis via les départements.

Une communication appropriée propage les bons exemples visant à la promotion du plurilinguisme, de l'égalité des chances et du développement des cadres. Ces « meilleures pratiques » donnent des idées et des propositions de mise en oeuvre concrètes aux autres offices. De plus, elles favorisent un processus d'apprentissage réciproque. Des mesures d'information complémentaires doivent encourager la mise en oeuvre de l'égalité des chances, du plurilinguisme et du développement des cadres.

Pour activer efficacement la réalisation du plurilinguisme et atteindre les objectifs fixés, il convient d'intégrer davantage ces thèmes notamment dans le recrutement, le développement et l'évaluation du personnel. Afin d'y parvenir, il faut définir des objectifs concrets et recourir à des mesures adaptées à tous les échelons, de l'office, du département et de l'administration fédérale.