



Universität Zürich



Le plurlinguisme dans l'administration fédérale: état des lieux et défis futurs

*Présentation à la rencontre-débat "Pour la richesse des
langues dans l'administration fédérale"; Berne 1.6.2010*

Prof. Dr. Daniel Kübler

Institut für Politikwissenschaft & Zentrum für Demokratie Aarau



1. La recherche



Contexte:

- Programme national de recherche "Diversité des langues et compétences linguistiques en Suisse" (PNR 56)

Recherche sur l'administration fédérale (2006-2008)

- Représentation des communautés linguistiques (représentativité passive)
 - Faire état de la situation, expliquer les différences
- Pratiques linguistiques (représentativité active)
 - Usage des langues



2. Méthode

1) Analyse quantitative

- Données BVPlus sur le personnel (2001 – 2008)
- Données sur les publications officielles (1998-2008)



2. Méthode

2) Analyse qualitative

- Etudes de cas approfondies de deux offices fédéraux
 - Office A: bonne représentation des minorités
 - Office B: sur-représentation des germanophones

Tableau 8 : Les deux offices étudiés : caractéristiques (en 2007) et source de données

<i>Caractéristiques / source de données</i>	<i>Office A</i>	<i>Office B</i>
Nombre total de collaborateurs	256	254
Proportion de collaborateurs germanophones	77%	89%
Proportion de collaborateurs francophones	21%	10%
Proportion de collaborateurs italophones	1%	1%
Proportion de germanophones dans la direction	50%	100%
Proportion de francophones dans la direction	42%	0%
Proportion d'italophones dans la direction	8%	0%
Nombre total d'actes législatifs élaborés	424	151
Proportion d'actes législatifs en allemand	84%	93%
Proportion d'actes législatifs en français	16%	7%
Proportion d'actes législatifs en italien	0%	0%
Nombre d'entretiens conduits	28	23
Période d'observation participante	Oct.-déc. 2007	Jan.-mars 2008



Résultats:

La représentation des communautés linguistiques au sein de l'administration fédérale



3. Représentativité



Tableau 1 : Communautés linguistiques en Suisse et langues maternelles du personnel fédéral

	<i>Population des régions linguis- tiques (2000)</i>	<i>Langues maternelles population (2000)</i>	<i>L. maternelles employés fédéraux (2001-2008)</i>	<i>Valeurs cibles du Conseil fédéral (2003)</i>
Allemand	71.6%	63.6%	71.4%	72.5%
Français	23.6%	19.2%	19.9%	21.0%
Italien	4.4%	7.6%	6.5%	4.3%
Romanche	0.4%	0.6%	0.3%	0.6%
Langues non-nationales	-	8.9%	1.8%	1.6%
Total	100%	100%	100%	100%

Source : Recensement fédéral 2000; BV Plus, informations sur les langues maternelles du personnel de la Confédération (sans la Régie fédérale de l'alcool), moyenne pour les années 2001 à 2008.



3. Représentativité

Tableau 2 : Langue maternelle des employés de la Confédération (sans langues maternelles non-nationales) selon Départements, personnel total et cadres (classes de traitement 32 à 38), moyenne des offices en pourcent, années 2001 à 2008.

		<i>Allemand</i>	<i>Français</i>	<i>Italien</i>	<i>Romanche</i>	<i>Total</i>
DFAE	Personnel total	79.62	16.82	3.41	0.13	100
	<i>Cadres</i>	75.88	18.44	6.31	0	100
DFI	Personnel total	69.88	22.03	7.74	0.32	100
	<i>Cadres</i>	64.63	29.05	6.31	0	100
DFJP	Personnel total	68.16	25.98	5.73	0.11	100
	<i>Cadres</i>	77.72	20.04	1.72	0.50	100
DDPS	Personnel total	81.60	12.74	5.45	0.19	100
	<i>Cadres</i>	86.14	13.80	0.04	0	100
DFF	Personnel total	76.27	17.49	6.10	0.12	100
	<i>Cadres</i>	74.78	20.58	4.00	0.62	100
DFE	Personnel total	73.47	22.97	3.34	0.20	100
	<i>Cadres</i>	71.16	28.44	0.06	0.32	100
DETEC	Personnel total	78.38	17.92	3.45	0.23	100
	<i>Cadres</i>	78.09	19.61	2.29	0	100
Chancellerie	Personnel total	61.88	24.21	13.55	0.34	100
	<i>Cadres</i>	81.11	0	13.88	5.00	100
Confédération	Personnel total	72.72	20.26	6.67	0.33	100

Source: BV Plus, informations sur les langues maternelles du personnel de la Confédération (sans la Régie fédérale de l'alcool), moyennes pour les années 2001 à 2008.



3. Représentativité



Observations:

- La représentativité linguistique du personnel fédéral est assez équitable dans l'ensemble.
- MAIS: Il existe des différences notables entre les départements, ainsi qu'entre les offices au sein des mêmes départements. Ces différences persistent dans le temps.
- MAIS: Les italophones accèdent moins souvent aux échelons hiérarchiques supérieurs.



3. Représentativité



Question centrale:

- Pourquoi la sous-représentation des minorités linguistiques reste-t-elle stable au sein de certains offices?



3. Représentativité

Tableau 3 : Estimateurs pour la proportion de collaborateurs francophones dans les offices fédéraux, années 2001-2008 (régression linéaire MCO)

	<i>Variables</i>	<i>Estimateurs</i>	<i>Erreur standard</i>	<i>Significance</i>
Variables indép.	Constante	22.039	6.018	.000
	Nombre total de collab. de l'office	-.001	.000	.036
	Prop. cadres francoph.	.070	.011	.000
	Prop. cadres italoph.	-.115	.033	.000
	Prop. cadres romanches	-.256	.168	.126
	Prop. lieux de service en Suisse romandes	37.968	5.965	.000
	Prop. lieux de service en Suisse alémanique	-5.139	5.636	.362
	Prop. lieux de service en Suisse italienne	23.803	14.216	.095
Variables de contrôle	Chef de dépt. francophone	-.569	1.619	.725
	Effet temporel	-.186	.141	.188
	DFAE	5.474	3.413	.109
	DFJP	4.958	2.064	.017
	DDPS	-6.733	1.943	.001
	DFF	-2.654	2.074	.201
	DFE	-.926	1.645	.574
	DETEC	.157	2.035	.939
	ChF	9.000	2.888	.002

Variable dépendante: proportion de collaborateurs francophones dans un office (Adj. R² = 0.638 ; N=752)



3. Représentativité

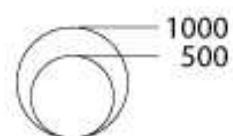


Explications:

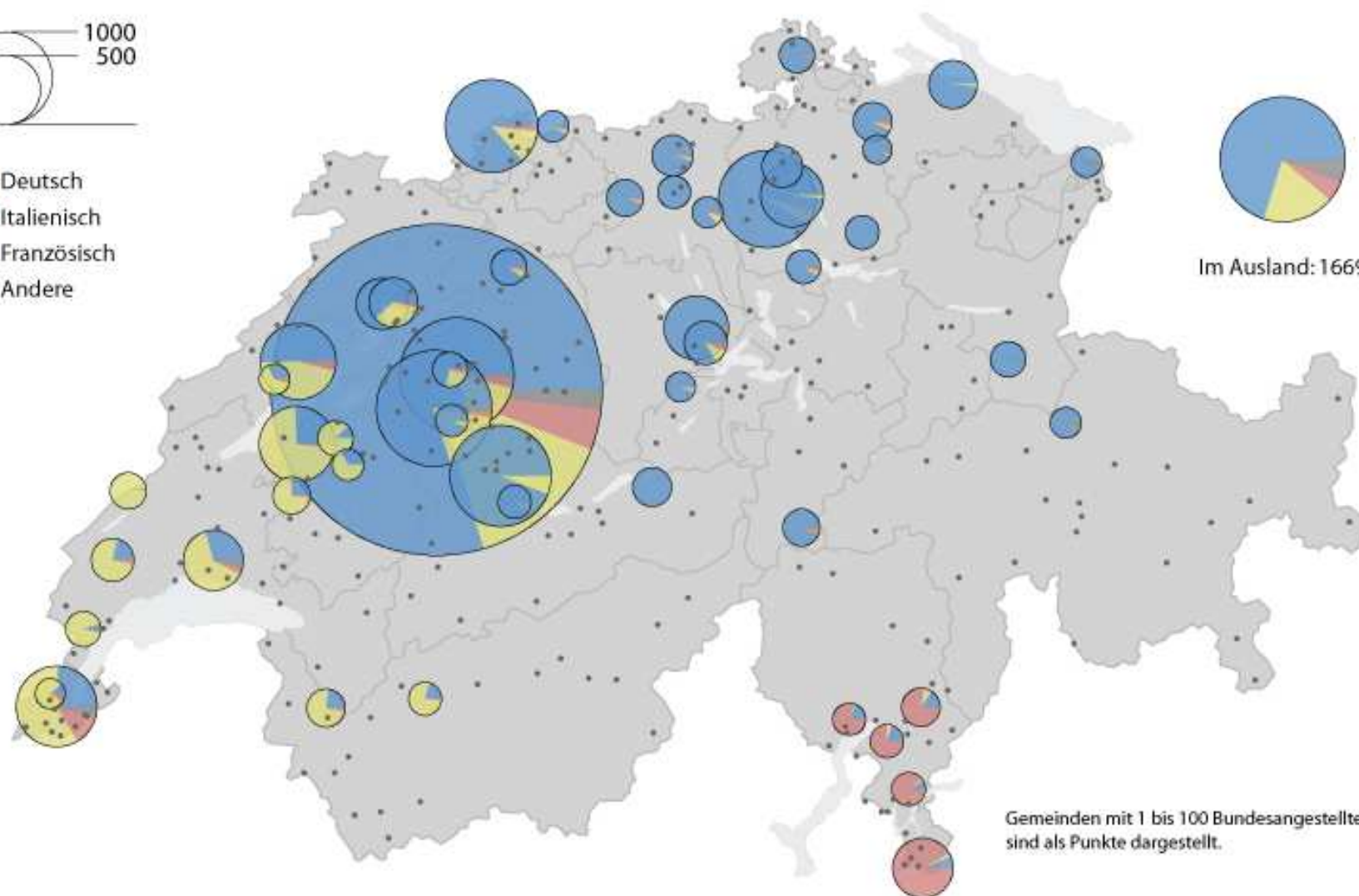
- L'appartenance linguistique des cadres joue un rôle important pour la composition du personnel d'un office.

Bundesangestellte nach Arbeitsplatz und Muttersprache

Stand 2008



- Deutsch
- Italienisch
- Französisch
- Andere





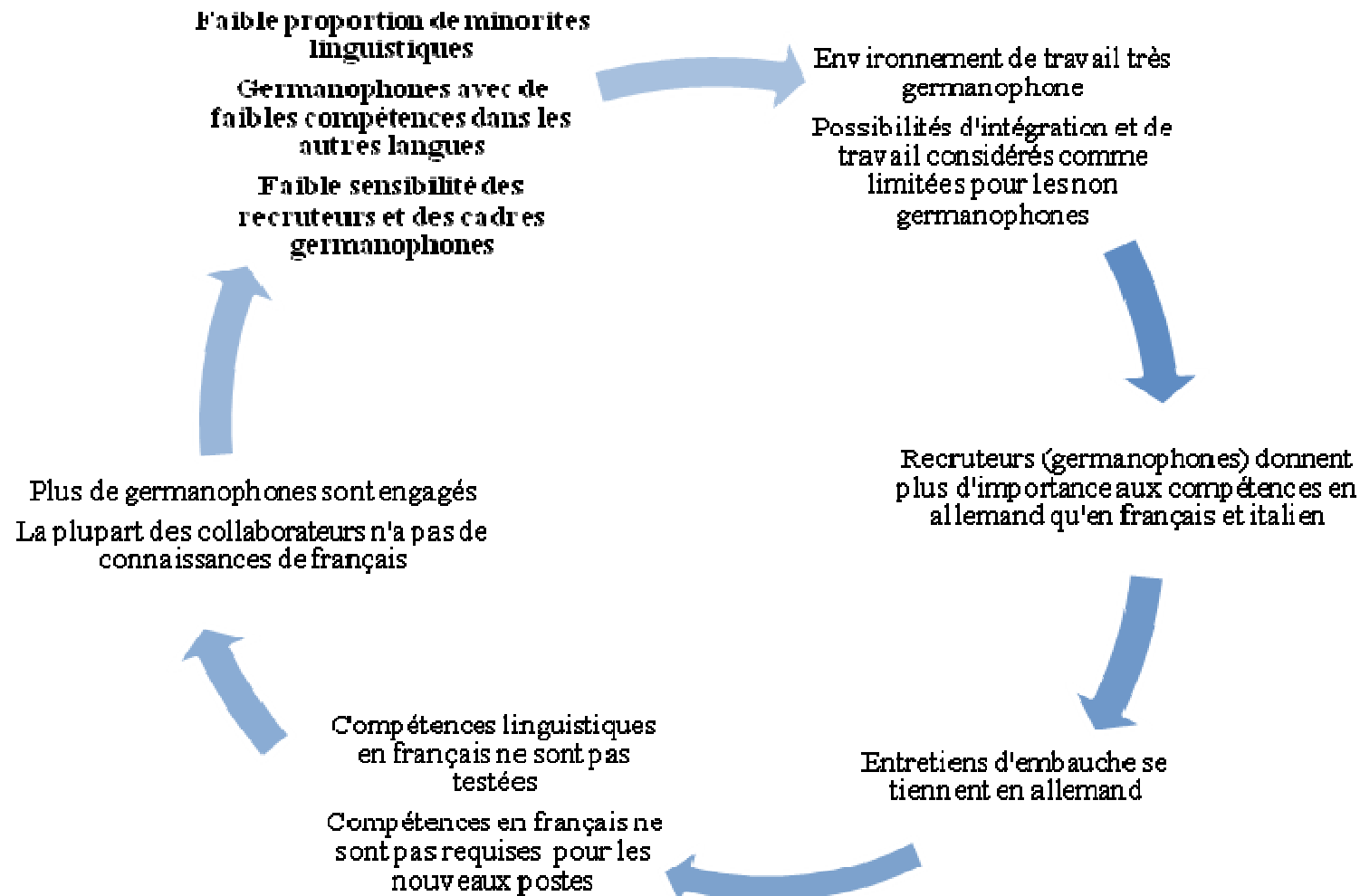
3. Représentativité



Explications:

- L'appartenance linguistique des cadres joue un rôle important pour la composition du personnel d'un office.
- La décentralisation de l'administration facilite la représentativité linguistique de celle-ci.

Cercle vicieux: recrutement





3. Représentativité



Explications:

- L'appartenance linguistique des cadres joue un rôle important pour la composition du personnel d'un office.
- La décentralisation de l'administration facilite la représentativité linguistique de celle-ci.
- Des dynamiques auto-renforçantes (et non-intentionnées) ont des effets discriminants à l'égard des minorités...
 - ... au niveau du recrutement
 - ... au niveau de la communication interne
 - ... au niveau du travail en équipe



Résultats:

Les pratiques linguistiques (l'usage des langues)
au sein de l'administration fédérale



4. Pratiques linguistiques



Tableau 5: Langue originale des actes législatifs de la Confédération en pourcent (1998-2008)

<i>Année</i>	<i>% all.</i>	<i>% franc.</i>	<i>% ital.</i>	<i>Total %</i>	<i>N</i>
1998	93.23	6.79	0.00	100	325
1999	90.78	8.62	0.59	100	1345
2000	81.39	16.32	2.27	100	1801
2001	78.55	19.97	1.46	100	1707
2002	81.18	17.45	1.35	100	1839
2003	77.82	20.83	1.33	100	1944
2004	75.14	22.36	2.49	100	2008
2005	75.14	22.24	1.79	100	1897
2006	79.09	19.19	1.70	100	1933
2007	78.87	19.82	1.29	100	2088
2008	77.00	20.59	2.40	100	1661
Total	79.48	18.85	1.66	100	18548

Source : Centre des publications officielles, Chancellerie fédérale



4. Pratiques linguistiques



Tableau 6 : Langue originale des actes législatifs de la Confédération en pourcent, selon catégorie juridique (1998 - 2008)

<i>Catégorie</i>	<i>% all.</i>	<i>% franc.</i>	<i>% ital.</i>	<i>Total %</i>	<i>N</i>
Constitution fédérale, lois fédérales, arrêtés fédéraux	92.99	6.85	0.16	100	642
Ordonnances du Conseil fédéral et du Parlement	90.17	9.79	0.04	100	2381
Messages et rapports	88.96	10.80	0.24	100	1259
Initiatives populaires et referendums	92.88	7.12	0.00	100	576
Traités internationaux	61.23%	37.74	1.03	100	1950
Ordonnances de l'administration	93.99	6.01	0.00	100	1962
Actes divers et notifications	74.71	22.39	2.90	100	9778
N=	79.48	18.85	1.66	100	18548

Source : Centre des publications officielles, Chancellerie fédérale



4. Pratiques linguistiques



Observations:

- L'allemand est sur-utilisé, surtout pour les décisions importantes.
- L'italien n'est pas une langue de travail, sauf exceptions.



4. Pratiques linguistiques



Question centrale:

- Pourquoi les personnes appartenant aux minorités linguistiques n'utilisent-elles pas leur langue au travail?

Cercle vicieux du monolinguisme





4. Pratiques linguistiques



Explications:

- Il y a un effet de seuil critique pour l'usage des langues minoritaires au sein d'un office.
- L'utilisation des langues minoritaires est déterminée par les compétences linguistiques (passives) de la majorité



Recommandations pour améliorer le plurilinguisme dans l'administration fédérale



5. Recommendations



Promotion du plurilinguisme:

1. Améliorer la maîtrise des langues minoritaires par le personnel.
 - L'usage des langues minoritaires est déterminé par les compétences linguistiques (défaillantes) de la majorité
2. Renforcer le travail de sensibilisation interne.
 - cf. Guide de promotion du plurilinguisme, OFPER 2009



5. Recommendations

Processus et structures:

3. Gestion plurilingue du recrutement du personnel pour éliminer le biais linguistique.
4. Mettre en place un centre de promotion du plurilinguisme avec un statut institutionnel fort.
5. Envisager une démarche contraignante au niveau de la représentativité linguistique du personnel:
 - obliger les offices défaillants à formuler un plan de promotion
 - *ultima ratio*: obligation de discrimination positive jusqu'à ce que les valeurs cibles soient atteintes



Merci à...



Equipe du projet:

- Prof. I. Papadopoulos, S. Andrey (Uni Lausanne)
- E. Kobelt (FHNW Bâle)
- O. Mazzoleni (USTAT Bellinzona)

Groupe de contact au sein de l'AF:

- V. Dumartheray (OFPER), M. Grangier (ChF), C. Pitsch (OFC), représentants des deux offices étudiés