



Schweizerische Eidgenossenschaft
Confédération suisse
Confederazione Svizzera
Confederaziun svizra

Département fédéral des finances DFF
Office fédéral du personnel OFPER

Promotion du plurilinguisme dans l'administration fédérale de 2008 à 2011

Rapport d'évaluation au Conseil fédéral

SOMMAIRE

Résumé	2
1 Contexte	3
2 Méthode	3
3 Données quantitatives	3
3.1 Représentation globale	3
3.2 Représentation par départements	4
3.3 Intervention parlementaire	4
4 Politique de promotion du plurilinguisme	5
4.1 Loi et ordonnance sur les langues	5
4.2 Interventions parlementaires	5
4.3 Stratégie du personnel	5
4.4 Mandats du Département fédéral des finances	5
4.5 Activités de promotion	6
4.5.1 Etat de la réalisation des mandats du Département fédéral des finances	6
4.5.2 Rencontres avec les parlementaires	6
4.5.3 Organisation et coordination dans l'administration fédérale	6
4.5.4 Publication du guide pour la promotion du plurilinguisme	6
4.5.5 Formation linguistique et interculturelle	7
4.5.6 Evaluation linguistique en ligne	7
4.5.7 Enquête 2011 auprès du personnel de l'administration fédérale	7
4.5.8 Activités de marketing	8
4.5.9 Collaboration avec le Centre scientifique de compétence du plurilinguisme	8
5 Perspectives pour la législature 2012-2015	8
5.1 Valeurs cibles pour la législature 2012-201	8
5.2 Harmonisation des dispositions légales	8
5.3 Formation linguistique et de promotion du plurilinguisme	9
5.4 Evaluation de l'instrument d'évaluation linguistique en ligne	9
Annexe : Mesures de promotion du plurilinguisme dans les départements et la Chancelerie fédérale (2008 – 2011)	

Résumé

Conformément aux instructions du Conseil fédéral concernant la promotion du plurilinguisme dans l'Administration fédérale de janvier 2003, l'Office fédéral du personnel (OFPER) est chargé de présenter au Conseil fédéral, tous les quatre ans, un rapport d'évaluation relatif à la promotion du plurilinguisme au sein de l'administration fédérale. Le présent rapport porte sur la période législative 2008 à 2011.

Sur le plan quantitatif, la représentation linguistique est globalement atteinte dans l'administration fédérale. Notons la progression de la représentation francophone qui se rapproche de la valeur cible du Conseil fédéral (+0,8% entre 2008 à 2011, soit 21,2% pour une valeur cible fixée à 22%).

La législature a été marquée par l'entrée en vigueur de la loi (1^{er} janvier 2010 ; RS 441.1), puis de l'ordonnance sur les langues (1^{er} juillet 2010 ; RS 441.11). La loi sur les langues consacre, entre autres, le droit de tout employé de l'administration fédérale de travailler dans la langue officielle de son choix. L'ordonnance sur les langues, quant à elle, définit les exigences linguistiques pour le personnel fédéral et fixe les proportions à atteindre relatives à une équitable représentation des communautés linguistiques. Un poste de délégué au plurilinguisme rattaché à l'Office fédéral du personnel a été créé. Ce dernier est entré en fonction le 1^{er} juillet 2010.

Il faut aussi souligner la décision du Conseil fédéral du 4 juin 2010 qui a décidé de créer 16 postes de traduction supplémentaires dont 8,5 vers l'italien et 7,5 postes vers l'allemand. Cette mesure contribue à réaliser dans la pratique le droit des employés à travailler dans la langue de leur choix, pour autant qu'il s'agit des trois langues officielles.

De nombreuses activités ont caractérisé également la législature. Un guide de promotion du plurilinguisme a été publié et distribué à l'ensemble des unités de l'Administration fédérale. La formation linguistique pour le personnel fédéral a été centralisée à l'OFPER. Les actions de marketing de l'OFPER en Suisse romande et italienne visant à présenter l'employeur Confédération ont été intensifiées avec succès. Un instrument d'évaluation linguistique a été mis à disposition des unités administratives. Tous les départements et la Chancellerie fédérale se sont également dotés d'un catalogue de mesures de promotion du plurilinguisme.

L'une des principales priorités pour la prochaine législature consistera à harmoniser les différentes dispositions légales régissant le plurilinguisme dans l'Administration fédérale. La loi sur le personnel, qui est en cours de révision, subira certainement une modification ou un renforcement concernant le plurilinguisme. Les instructions du Conseil seront également examinées et précisées. Finalement, les compétences linguistiques des collaborateurs et des cadres seront renforcées, conformément à la mise en œuvre de la stratégie du personnel adoptée, le 10 décembre 2010, par le Conseil fédéral.

1 Contexte

Conformément aux instructions du Conseil fédéral concernant la promotion du plurilinguisme dans l'Administration fédérale¹, l'Office fédéral du personnel (OFPER) est chargé de présenter au Conseil fédéral, tous les quatre ans, un rapport d'évaluation relatif à la promotion du plurilinguisme au sein de l'administration fédérale. Le présent rapport porte sur la période législative 2008 à 2011.

Les activités de promotion du plurilinguisme se basent sur la loi sur les langues (LLC, RS 441.1) et son ordonnance d'application (OLang; RS 441.11), les instructions du Conseil fédéral de janvier 2003 et sur la stratégie du personnel adoptée, le 10 décembre 2010, par le Conseil fédéral.

2 Méthode

Les données quantitatives proviennent du système informatisé de gestion du personnel BV PLUS (période d'évaluation du 1^{er} janvier 2008 au 31 décembre 2011). Elles se réfèrent aux collaborateurs de toute nationalité appartenant à l'une des quatre communautés linguistiques suisses. La somme du nombre de collaborateurs par langue maternelle représente la base de calcul de 100 % au personnel.

3 Données quantitatives

Selon l'art. 7 de l'ordonnance sur les langues la représentation des communautés linguistiques dans les départements et à la Chancellerie fédérale doit viser les proportions suivantes: allemand (70 %); français (22 %); italien (7 %); romanche (1%).

3.1 Représentation globale

La représentation linguistique est globalement atteinte dans l'administration fédérale. Notons la progression de la représentation francophone qui se rapproche de la valeur cible du Conseil fédéral.

TABLEAU I

	2008	2011	Valeur cible
Allemand	72.7 %	71.8 %	70 %
Français	20.4 %	21.2 %	22 %
Italien	6.7 %	6.7 %	7 %
Romanche	0.3 %	0.3 %	1 %

¹ FF 2003 1338 (cf. chiffres 105 et 106)

3.2 Représentation par départements

Les valeurs diffèrent sensiblement entre les départements (état au 31 décembre 2011). Les explications les plus courantes justifiant cette différence de représentation linguistique entre les départements découlent, d'une part, de l'organisation (ex : présence d'un important service linguistique à la Chancellerie fédérale) et, d'autre part, de la localisation géographique de certains offices fédéraux (ex : présence de nombreux employés francophones à l'Office fédéral de la statistique, Neuchâtel). Il est important de rappeler que les départements demeurent compétents pour atteindre les proportions visées. Le Conseil fédéral, en intégrant ces valeurs cibles à sa stratégie concernant le personnel, a prévu de tirer en 2015 un premier bilan.

TABLEAU II

	Allemand	Français	Italien	Romanche
Valeur cible	70 %	22 %	7.0 %	1%
ChF	60 %	20.6 %	19.0 %	0.4 %
DFAE	67.9 %	27.2 %	4.6 %	0.3 %
DFI	65.4 %	29.1 %	5.3 %	0.3 %
DFJP	73.0 %	20.5 %	6.5 %	0.1 %
DDPS	77.3 %	17.2 %	5.3 %	0.2 %
DFF	67.0 %	21.8 %	10.8 %	0.4 %
DFE	71.8 %	24.5 %	3.5 %	0.2 %
DETEC	75.9 %	18.6 %	5.1 %	0.4 %

3.3 Intervention parlementaire²

La réponse du Conseil fédéral à l'interpellation Cassis 11.3080 du 09.03.2011 fournit des chiffres précis sur la représentation des italophones dans les fonctions de cadre dans les offices fédéraux. Au total, la Confédération emploie 2'303 personnes³ (6.7 %) de langue italienne. Parmi celles-ci, 1'459 sont employées dans le canton du Tessin (63%).

² Cf. Interpellation Cassis 11.3080 du 09.03.2011

³ Note : personnel sans les tribunaux et les services du Parlement

4 Politique de promotion du plurilinguisme

4.1 Loi et ordonnance sur les langues

L'entrée en vigueur de la loi (1^{er} janvier 2010), puis de l'ordonnance sur les langues (1^{er} juillet 2010) a renforcé le plurilinguisme dans l'administration fédérale. En particulier, la loi sur les langues consacre le droit de tout employé de l'administration fédérale de travailler dans la langue officielle de son choix. L'ordonnance sur les langues définit les exigences linguistiques pour le personnel fédéral et fixe les proportions à atteindre relatives à une équitable représentation des communautés linguistiques. Un poste de délégué au plurilinguisme rattaché à l'Office fédéral du personnel a été créé. Ce dernier est entré en fonction le 1^{er} juillet 2010.

Il faut relever aussi la décision du Conseil fédéral du 4 juin 2010 qui a décidé de créer 16 postes supplémentaires dont 8,5 pour les traductions vers l'italien et 7,5 postes vers l'allemand. Cette mesure contribue à réaliser dans la pratique le droit des employés à travailler dans la langue de leur choix, pour autant qu'il s'agit des trois langues officielles. Ces ressources supplémentaires ont été approuvées par le Parlement lors de la session d'hiver 2010. Les postes susmentionnés ont été pourvus dans le courant 2011.

4.2 Interventions parlementaires

Durant la législature, le Conseil fédéral a traité et approuvé plusieurs interventions parlementaires⁴ dont les motions Lombardi 09.4331, Cassis 09.4268 et de Buman 10.3301. La teneur de ces motions a été intégrée dans l'ordonnance sur les langues: mesures de formation linguistique pour les cadres (motion de Buman dans l'art. 6 OLang) et création du poste de délégué au plurilinguisme (motions Lombardi et Cassis dans l'art. 8 OLang).

4.3 Stratégie du personnel⁵

Le Conseil fédéral a approuvé, le 10 décembre 2010, la stratégie concernant le personnel de l'administration fédérale pour les années 2011 à 2015, par laquelle il a fixé les objectifs et les priorités de sa politique du personnel pour ces prochaines années. L'un des axes stratégiques est d'exploiter le potentiel de la diversité. L'une des mesures prises à cet effet consiste à renforcer les compétences linguistiques des collaborateurs et des cadres.

4.4 Mandats du Département fédéral des finances

La Cheffe du Département fédéral des finances (DFF) a adressé, le 10 mars 2011, plusieurs mandats à l'Office fédéral du personnel (OFPER). En particulier, l'OFPER était chargé de publier une feuille d'information sur les activités de promotion du plurilinguisme, d'informer les unités administratives sur les enjeux du plurilinguisme, de mettre à disposition un nouvel outil d'évaluation linguistique et finalement de proposer des recommandations relatives au processus de recrutement sous l'angle du plurilinguisme. L'OFPER était également chargé de définir, en collaboration avec les départements, des mesures quantitatives et qualitatives. Le Conseil fédéral a pris connaissance, le 6 février 2012, de l'état de réalisation de ces mandats dans une note d'information.

⁴ Interpellation Parmelin 08.3066 du 12.03. 2008, Motion Robbiani 08.3669 du 3.10. 2008, Question Pedrina 09.1164 du 09.12.2009, Postulat Rennwald 09.4015 du 25.11.2009, Postulat Hêche 09.3987 du 23.11.2009, Interpellation Aubert 10.3087 du 10.03.2010, Postulat Hodggers 10.3646 du 13.09.2010, Interpellation Abate 11.3603 du 16.06.2011, Interpellation Candinas 11.4124 du 22.12.2011, Interpellations Cassis 11.3080 du 09.03.2011 et 11.4108 du 21.12.2011, Postulat Comte 11.4215 du 23.12.2011.

⁵ Téléchargement : www.epa.admin.ch -> Documentation -> Faits et chiffres -> Rapports

4.5 Activités de promotion

4.5.1 Etat de la réalisation des mandats du Département fédéral des finances

Conformément aux mandats du DFF, l'OFPER a publié, dans son site InfoPers, une feuille d'information sur le plurilinguisme, le rapport annuel de gestion du personnel 2011 et des données chiffrées sur la représentation linguistique par offices fédéraux. En plus, le délégué au plurilinguisme a donné toute une série de conférences de sensibilisation dans plusieurs offices de l'Administration fédérale⁶ tout comme dans des cercles extérieures à cette dernière⁷. Les départements fédéraux et la Chancellerie fédérale se sont dotés d'un nouveau catalogue de mesures répondant à leurs besoins. Tous les mandats ont donc été remplis, à l'exception de celui sur les recommandations relatives au processus de recrutement sous l'angle du plurilinguisme. Celles-ci seront élaborées dès que l'étude finale sur l'analyse des processus et des stratégies de recrutement du personnel de l'Institut du plurilinguisme sera achevée (cf. point 4.5.9).

4.5.2 Rencontres avec les parlementaires

Le Chef, puis dès 2010 la Cheffe du Département fédéral des finances et la directrice de l'OFPER ont régulièrement fait le point de la situation avec des représentants de l'association Helvetia Latina et de la Députation tessinoise aux chambres fédérales. Ces rencontres ont été qualifiées d'importantes et de stimulantes par les différentes parties.

4.5.3 Organisation et coordination dans l'administration fédérale

Conformément aux instructions du Conseil fédéral, il appartient aux départements de diriger la mise en oeuvre des instructions et de veiller à ce que la diversité culturelle soit respectée dans la gestion du personnel (cf. annexe : mesures des départements et de la Chancellerie fédérale⁸).

La coordination des projets et mesures de promotion s'effectue donc par l'entremise de la Conférence des ressources humaines des départements. Cette dernière a décidé, le 18 mars 2011, de mettre un terme au fonctionnement du Forum, l'organe interdépartemental pour l'égalité des chances entre femmes et hommes et le plurilinguisme pour le remplacer par une approche plus flexible et pragmatique : la mise sur pied, si besoin en est, de groupes de travail spécialisés sur mandat de ladite Conférence.

4.5.4 Publication du guide pour la promotion du plurilinguisme⁹

L'OFPER a publié, au mois de mai 2009, un guide pour la promotion du plurilinguisme qui a reçu un accueil très favorable de la part des départements et des offices fédéraux. Ce document constitue un instrument de réflexion et de soutien pour les unités administratives.

⁶ Office fédéral de la protection civile, SECO, Office fédéral de l'agriculture, Département fédéral de l'Intérieur (délégués), Département fédéral des finances (responsables RH), Département fédéral de la défense, de la protection de la population et des sports (délégués), Office fédéral des assurances sociales.

⁷ Fachhochschule Chur, SUPSI Lugano, Forum du bilinguisme Biel, Convegno "Lingua e letteratura italiana 150 anni dopo l'Unità", IDHEAP, Association suisse des traducteurs.

⁸ Cf. annexe : Mesures de promotion du plurilinguisme dans les départements et la Chancellerie fédérale (2008-2011)

⁹ Téléchargement : www.ofper.admin.ch > Documentation > Faits et chiffres > Rapports

4.5.5 Formation linguistique et interculturelle

En 2010, l'OFPER a mis sur pied, après un appel public d'achat, un nouveau programme de formation linguistique pour le personnel de l'administration fédérale qui comprend des cours menant à un diplôme reconnu en Europe, des cours sur mesure, des cours de conversation dans les trois langues officielles ou encore un encadrement linguistique individuel. En 2010, près de 400 personnes réparties dans 74 cours de langues ont suivi une formation linguistique auprès des deux écoles sous contrat avec le Centre de formation CFAF (Flying Teachers GmbH et AKAD Language+Culture AG). En 2011, la fréquentation était en hausse avec plus de 860 participants (plus de 190 cours).

Les cours de communication interculturelle qui font partie intégrante du programme de formation se sont poursuivis comme prévu. En collaboration avec la Chancellerie fédérale, l'OFPER a organisé, le 31 mars 2011, une manifestation pour le personnel fédéral sur le thème «Comment le romanche est devenu la quatrième langue nationale ». Finalement, afin de clarifier les critères de prise en charge totale ou partielle des coûts de formation linguistique par l'employeur, l'OFPER a édicté, au mois de décembre 2010, des recommandations¹⁰ à l'attention des départements et des offices fédéraux.

4.5.6 Evaluation linguistique en ligne

En mars 2011, la Cheffe du DFF a chargé l'OFPER de mettre à disposition de l'administration fédérale un système permettant d'évaluer les connaissances linguistiques du personnel fédéral.

L'administration fédérale dispose, depuis le 1^{er} février 2012, d'un outil d'évaluation en ligne du niveau de langue. Avec cet outil, le personnel peut tester ses connaissances en allemand, en français, en italien, en anglais et en espagnol. Les tests établissent un bilan des compétences sur la base du Cadre européen commun de référence (CECR). Le test linguistique est introduit dans l'Administration fédérale en qualité de projet-pilote pour une durée de 2 ans, et cela grâce à la participation financière de l'OFPER. Il est fortement recommandé d'utiliser ce test dans le cadre du recrutement du personnel. Un cours de formation a été proposé aux spécialistes RH afin de les sensibiliser aux questions du plurilinguisme et de les former à l'utilisation de ce test.

4.5.7 Enquête 2011 auprès du personnel de l'administration fédérale¹¹

Par rapport au plurilinguisme, ladite enquête relève que 73 % du personnel fédéral ont la possibilité de travailler dans la langue officielle qu'ils privilégient. L'application de l'article 9 de la loi sur les langues (droit de travailler dans sa langue) n'est donc pas encore entièrement atteint. La fréquentation en hausse des cours de langue par le personnel fédéral, notamment en italien, et le renforcement des services de traduction contribueront à atteindre le but poursuivi par la loi sur les langues.

¹⁰ Téléchargement : <http://intranet.infopers.admin.ch/zusammenarbeit/00131/00134/index.html?lang=fr&amtid=2>

¹¹ Téléchargement : <http://intranet.infopers.admin.ch/arbeitsgeber/00125/00127/index.html?lang=fr&amtid=2>

4.5.8 Activités de marketing

L'Administration fédérale en tant qu'employeuse se trouve en situation de forte concurrence avec les autres entreprises pour recruter les talents dont elle a besoin pour effectuer ses tâches avec compétence. A cet égard, les étudiant(e)s et les jeunes diplômé(e)s des universités et des hautes écoles spécialisées – notamment ceux ou celles de provenance de la Suisse romande et italienne - font l'objet d'une attention particulière.

En 2011, l'Administration fédérale a été présente à plus de 50 manifestations emploi, afin de couvrir l'ensemble de la Suisse et des régions linguistiques (au total 23 manifestations en Suisse romande, italienne et dans les Grisons). En particulier, il faut noter les actions spéciales de l'administration dans les cantons des Grisons et du Tessin avec la présence de la Chancelière de la Confédération.

4.5.9 Collaboration avec le Centre scientifique de compétence du plurilinguisme

Le Centre scientifique de compétence sur le plurilinguisme¹² qui est dirigé par l'Institut de plurilinguisme (Fribourg) sur mandat de la Confédération est en train de conduire notamment deux projets de recherche qui intéressent de près l'Administration fédérale : les cours de langue pour les collaborateurs de l'Administration fédérale¹³ (évaluation et analyse de l'offre et de son utilisation) et la représentation des communautés linguistiques¹⁴ (analyse des processus et stratégies de recrutement du personnel). des recommandations relatives au processus de recrutement des minorités linguistiques. Les résultats de ces recherches seront publiés entre 2013 et 2014. L'OFPER soutient ces travaux de recherche en participant activement aux groupes d'accompagnement et en fournissant au Centre scientifique de compétence sur le plurilinguisme les données quantitatives nécessaires à la bonne réalisation de ces études.

5 Perspectives pour la législature 2012-2015

5.1 Valeurs cibles pour la législature 2012-2015¹⁵

Le DFF (OFPER) est chargé d'examiner, en collaboration avec le DFI (OFC et OFS) les proportions visées selon l'art. 7, al. 2, de l'ordonnance sur les langues, leur durée d'application et leur éventuel aménagement en fourchettes lorsque les nouveaux chiffres concernant les communautés linguistiques de la Suisse seront disponibles.

5.2 Harmonisation des dispositions légales

L'une des priorités de la prochaine législature consistera à tenir compte des travaux liés à la révision de la loi et de l'ordonnance sur le personnel qui se concluront en principe entre 2012 et 2013 et de la mise en oeuvre de la motion 12.3009 de la Commission des institutions politiques du Conseil des Etats¹⁶. Il sera nécessaire d'harmoniser quelques dispositions figurant dans la loi sur le personnel, dans les ordonnances sur le personnel et sur les langues ainsi que d'adapter les instructions du Conseil fédéral.

¹² www.institut-plurilinguisme.ch

¹³ En collaboration avec l'Università della Svizzera italiana

¹⁴ En collaboration avec le Centre pour la démocratie de l'Université de Zurich à Aarau

¹⁵ Selon la décision du Conseil fédéral du 22 juin 2011

¹⁶ Motion: http://www.parlament.ch/f/suche/pages/geschaefte.aspx?gesch_id=20123009

Lesdites instructions qui ont contribué à la promotion du plurilinguisme datent de bientôt 10 ans. Elles méritent maintenant d'être réexaminées et adaptées. C'est dans cette perspective que l'OFPER proposera de les adapter et de les préciser.

5.3 Formation linguistique et de promotion du plurilinguisme

Les contrats de prestation avec les écoles de langues AKAD LANGUAGE+CULTURE AG et Flying Teachers GmbH prendront fin en 2013. L'OFPER prévoit donc de lancer un nouvel appel d'offre selon les dispositions légales prévues dans le domaine des marchés publics. Dans l'optique du renforcement des compétences linguistiques du personnel fédéral, l'OFPER poursuivra son offre de formation linguistique, laquelle rencontre un succès croissant auprès du personnel fédéral. L'OFPER continuera de mettre à disposition du personnel des ressources humaines des modules de formation et de perfectionnement sur le plurilinguisme.

5.4 Evaluation de l'instrument d'évaluation linguistique en ligne

L'actuel instrument d'évaluation linguistique mis à disposition du personnel fédéral à partir de 2012 fait partie d'un projet-pilote d'une durée de deux ans (2012 et 2013). C'est la raison pour laquelle l'OFPER évaluera, en 2013, l'utilisation de cet instrument et soumettra, le cas échéant, de nouvelles propositions à la Conférence des ressources humaines des départements.