



20.12.2019

---

# **Promotion du plurilinguisme au sein de l'administration fédérale**

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

**Développement de 2015 à 2019  
Perspectives pour la période de 2020 à 2023**

---

# SOMMAIRE

Résumé.....	2
<b>1 Politique du plurilinguisme : contexte, objectifs, démarches préliminaires.....</b>	<b>4</b>
<b>1.1 Organisation, information et coordination .....</b>	<b>4</b>
<b>1.2 De la stratégie à la mise en œuvre.....</b>	<b>6</b>
1.2.1 Suivi et évaluation : le « modèle d'impact ».....	6
1.2.2 « Évaluation des compétences linguistiques (ECL) » : du modèle aux besoins effectifs.....	7
1.2.3 Sensibilisation.....	8
1.2.4 Transfert de connaissances et coopérations externes .....	10
1.3 Interventions parlementaires .....	10
<b>2 Evaluation de la politique de plurilinguisme (art. 8d, al. 4, OLang).....</b>	<b>12</b>
2.1 Remarque liminaire.....	12
2.2 Résultats issus du système ECL .....	12
2.2.1 Participation au relevé ECL : le taux de réponse.....	12
2.2.2 Représentation des communautés linguistiques selon la langue première.....	13
2.2.3 Compétences linguistiques du personnel.....	14
2.2.3.1 Les résultats les plus significatifs et novateurs du projet ECL.....	14
2.2.3.2 Les lacunes à combler ( <i>gap</i> ) en nombre de niveaux CECR.....	14
2.3 Résultats issus du modèle d'impact.....	14
2.4 Recommandations pour l'évaluation future.....	15
<b>3 Représentation des communautés linguistiques : tendances et possibles facteurs explicatifs entre 2008 et 2018 (annexe 4) .....</b>	<b>16</b>
3.1 Représentation globale dans l'administration fédérale par langue maternelle et par langue première .....	16
3.2 Représentation par département, ChF incluse, par langue maternelle et par langue première .....	17
3.3 Représentation par unité administrative, par langue maternelle et par langue première.....	18
3.4 Représentation par département, ChF incluse, par langue maternelle, par langue première et par classe salariale (de 34 à 38).....	18
3.5 Les marges de manœuvre en vue d'une action de rééquilibrage.....	18
<b>4 Capital linguistique du personnel de la Confédération.....</b>	<b>20</b>
<b>5 Les compétences linguistiques du personnel de la Confédération .....</b>	<b>22</b>
5.1 De la stratégie à la mise en œuvre : les indicateurs ECL.....	22
5.1.1 Situation actuelle (IST-Zustand).....	22
5.1.2 Respect de l'OLang (exigences minimales, art. 8, al. 1).....	23
5.2 Lacunes à combler et formation linguistique.....	24
5.3 Marges de manœuvre .....	25
<b>6 Mesures des départements et de la ChF .....</b>	<b>26</b>
6.1 Organisation, coordination, monitoring .....	26
6.2 Mesures pour la promotion du plurilinguisme institutionnel et individuel .....	26
6.2.1 Ressources.....	26
6.2.2 Relève et mécanismes de recrutement .....	27
6.2.3 ECL : monitoring et continuité .....	27
6.2.4 Formation et cours de langue .....	28
6.2.5 Le secteur linguistique et les publications officielles .....	29
6.3 Mesures : Perspectives 2020 – 2023 (annexe 6) .....	30
<b>7 Conclusions et recommandations.....</b>	<b>31</b>
7.1 Conclusions .....	31
7.2 Recommandations .....	31
<b>Annexes.....</b>	<b>32</b>

## Résumé

La période 2015-2019 s'est ouverte dans un cadre normatif partiellement renouvelé pour la politique des langues, avec des dispositions plus contraignantes pour les départements et la Chancellerie fédérale (ChF) et un statut renforcé pour la fonction de *délégué fédéral au plurilinguisme*.

Ce contexte explique l'élan et l'ampleur particulière de l'action menée : pour renouveler les instruments de gouvernance, réaliser un train de mesures ambitieux et entreprendre une première évaluation de l'ensemble des activités de promotion.

Deux projets spécifiques ont accompagné ces travaux.

Le projet *modèle d'impact* a permis de structurer les actions de mise en œuvre, en fonction des dispositions en vigueur. 59 indicateurs ont été définis sur la base des dispositions de la loi sur les langues (LLC) du 5 octobre 2007<sup>1</sup> et de l'ordonnance sur les langues (OLang) du 4 juin 2010<sup>2</sup> ainsi que des instructions du Conseil fédéral sur le plurilinguisme du 27 août 2014<sup>3</sup>, et simultanément une grille de critères d'évaluation pour ces mêmes actions a été adoptée. Le modèle d'impact et son premier ensemble d'indicateurs (chapitres 1.2.1, 2 et 6, annexe 1) sont à la base du présent rapport.

Le projet *évaluation des compétences linguistiques ECL*<sup>4</sup> (chapitres 1.2.2, 2 et 5, annexe 2) a permis d'élaborer et de mettre en ligne un outil d'auto-évaluation des compétences linguistiques individuelles, qui intègre les outils de gestion digitale et sauvegarde automatiquement les données dans le système d'information pour la gestion des données du personnel (IGDP – ex BVPLUS). ECL est opérationnel depuis 2018 et les données sont saisies par l'ensemble du personnel.

Ces deux instruments de gouvernance ont renforcé le caractère transversal et comparable des actions de mise en œuvre et facilité le travail d'évaluation.

Depuis 2018 et pour la première fois, l'ensemble du personnel a la possibilité de saisir ses compétences linguistiques<sup>5</sup>. Ces données permettent de mesurer le respect des exigences de l'art. 8, al. 1, OLang, de prévoir et planifier l'effort à consentir à moyen terme pour combler les lacunes. De manière générale, les efforts les plus importants à déployer concernent les cadres intermédiaires (classes salariales de 24 à 29) avec fonction de conduite.

Pour la première fois également, les connaissances ainsi saisies montrent l'étendue du « capital linguistique »<sup>6</sup>, patrimoine disponible pour l'employeur, au-delà de la première langue, et l'importance du portefeuille linguistique existant (bilinguisme et plurilinguisme, chapitres 4 et 5). En additionnant la langue première (L1) aux compétences C2 et C1, donc de très bon niveau, que les autres locuteurs ont de la même langue, on observe un engagement plurilingue important du personnel (toute langue et classe de salaire confondues).

Selon le souhait du Parlement, les données concernant la représentation des communautés linguistiques sont présentées en détail pour la décennie 2008-2018 (chapitres 1.3 et 3, annexes 3 et 4). L'étendue de la série de données apporte une meilleure connaissance du problème analysé et améliore l'interprétation des résultats ainsi que des variations.

---

<sup>1</sup> RS 441.1

<sup>2</sup> RS 441.11

<sup>3</sup> FF 2014 6407

<sup>4</sup> L'acronyme ECL se référant au projet « évaluation des compétences linguistiques » est adopté dans les trois langues officielles.

<sup>5</sup> Les compétences linguistiques se rapportent à chaque individu.

<sup>6</sup> Par « capital linguistique » (langues officielles), on entend l'ensemble des ressources linguistiques qui sont à la disposition de l'administration fédérale.

A ce titre, il convient de rappeler l'art. 7, al. 1, OLang, entré en vigueur le 1<sup>er</sup> 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 %

Comparées aux valeurs cibles, les tendances que l'on observe sont les suivantes:

- **une tendance à la baisse pour la communauté germanophone**, le plus souvent surreprésentée par rapport aux exigences de l'OLang: recul de 72,6 pour cent à 70,8 pour cent, toutes classes de salaire confondues;
- **une tendance à la hausse pour la communauté francophone**: de 20,4 pour cent à 22,1 pour cent, toutes classes de salaire confondues ;
- **une représentation de la communauté italophone se situant dans la fourchette prévue par l'OLang** (2008 : 6,7 pour cent ; 2014: 6,9 pour cent; 2017: 7,1 pour cent; 2018: 6,6 pour cent, toutes classes de salaire confondues);
- **une faible augmentation de la représentation de la communauté romanche** (de 0,3 pour cent à 0,4 pour cent), se situant de peu au-dessous du minimum de l'OLang.

Ces tendances montrent une situation globale en progression et presque conforme aux valeurs de référence de l'OLang.

Les données de 2008 à 2018 indiquent également les départements qui comptent la plus importante proportion de germanophones pour les classes salariales de 34 à 38 : DFJP (de 86,8 à 100 pour cent), DDPS (de 80,6 à 78,8 pour cent), DFI (de 60 à 77,8 pour cent) et DFF (de 89 à 72,9 pour cent). Pour ces mêmes classes salariales, le DFI, le DFJP, le DDPS, le DFF et le DETEC ne comptent pas de représentant de la communauté italophone ni de la communauté romanche.

Cette évolution montre que le niveau de rémunération et de responsabilité est toujours un facteur diminuant la représentation des minorités linguistiques (plus le niveau de salaire et de responsabilité est élevé, plus la représentation des minorités est faible).

Pour revenir à la période 2015-2019, les mesures adoptées et réalisées par les départements et la ChF permettent de dresser un bilan d'ensemble positif (chapitre 6 et annexe 5). La nouvelle grille commune structure et présente : les ressources allouées à la promotion, les mesures de sensibilisation et de recrutement du personnel ainsi que les efforts consentis pour la formation linguistique. Les services linguistiques et la communication, auxquels nous devons des publications officielles et une communication institutionnelle plurilingue, contribuent efficacement au résultat d'ensemble.

L'analyse des rapports et des perspectives 2020-2023 (annexe 6) des départements et de la ChF permet également de mesurer la prise de conscience et la volonté d'aller de l'avant des acteurs concernés ainsi que l'évolution de la problématique.

Le processus de rééquilibrage des communautés linguistiques au sein de l'administration fédérale, stimulé par une représentation plus équitable, n'est qu'un facteur parmi d'autres. Par ses divers indicateurs, le rapport donne une image objective et variée des politiques publiques en faveur du plurilinguisme et valorise les efforts accomplis ou envisagés.

## 1 Politique du plurilinguisme : contexte, objectifs, démarches préliminaires

Les activités de promotion du plurilinguisme ont leur base essentielle dans la loi sur les langues (LLC) et son ordonnance d'application (OLang), la loi sur le personnel de la Confédération (LPers) du 24 mars 2000<sup>7</sup> et les instructions du Conseil fédéral concernant le plurilinguisme. La plupart de ces textes avaient fait l'objet d'intenses débats et de plusieurs modifications peu avant le début de la période sous revue. Les nouveaux textes sont entrés en vigueur le 1<sup>er</sup> octobre 2014 et une nouvelle étape de mise en œuvre a pris forme, dans un contexte plus contraignant et avec des objectifs plus ambitieux.

Le 13 mars 2015, le Conseil fédéral a approuvé le *Rapport d'évaluation au Conseil fédéral et recommandations sur la politique de plurilinguisme (art. 8d, al. 4, OLang) – Développement de 2008 à 2014 et perspectives pour la période de 2015 à 2019* (ci-après « rapport d'évaluation 2015 ») ; par la suite, le 18 novembre 2015, il a adopté la stratégie concernant le personnel de l'administration fédérale pour les années 2016-2019<sup>8</sup>.

Le programme de travail de la législature<sup>9</sup>, pour sa part, entérine et soutient ces mêmes priorités, ainsi que le principe du développement d'un système d'évaluation d'ensemble, aussi bien du point de vue de l'évaluation des politiques publiques (*modèle d'impact*), que de l'évaluation des compétences linguistiques du personnel de la Confédération (*projet ECL*). De même, le rapport d'évaluation 2015 indique que la plupart des mesures adoptées par les départements et par la ChF dans ce domaine doivent être évaluées du point de vue de l'opportunité, de la réalisation concrète et de l'efficacité, ponctuellement et dans l'ensemble.

L'ensemble de ces textes et de ces orientations a fourni un cadre de référence solide pour la mise en œuvre de la politique de plurilinguisme, en tant que politique publique, transversale et de rééquilibrage, tout en définissant le cadre d'action des départements et de la ChF, ainsi que de la déléguée fédérale au plurilinguisme.

Les démarches préliminaires ont permis de définir les méthodes, les critères et les indicateurs sous-jacents aux systèmes d'évaluation des politiques publiques, par une approche structurée et transparente et grâce à la collaboration de tout un chacun, y compris des experts internes et externes à l'administration fédérale. Suivant les objectifs stratégiques fixés en 2015, l'accent a été mis sur la saisie des données la plus complète possible, sur la cohérence et l'efficacité des actions menées par tous les organismes engagés dans la promotion du plurilinguisme, ainsi que sur le partage des responsabilités de tous les niveaux institutionnels<sup>10</sup>.

La reconnaissance et le soutien des minorités linguistiques ont renforcé l'importance de l'engagement et de l'effort aussi bien individuel qu'institutionnel, les efforts des uns garantissant les droits et l'égalité des chances des autres.

### 1.1 Organisation, information et coordination

La politique du plurilinguisme en tant que politique transversale vise spécifiquement à incorporer des objectifs liés à la promotion du plurilinguisme dans les programmes des politiques sectorielles. Inévitablement, les activités proposées peuvent être perçues comme des « interférences » dans un cadre tendancielle autonome. Dans le cas d'espèce, l'introduction d'éléments de stratégie linguistique a parfois suscité des résistances, le cadre sectoriel des départements et des unités administratives se structurant autour d'une logique différente, à savoir un référentiel axé sur la qualité des prestations, l'accessibilité et

---

<sup>7</sup> RS 172.220.1

<sup>8</sup> [https://www.epa.admin.ch/epa/fr/home/themes/personalstrategie\\_bundesverwaltung.html](https://www.epa.admin.ch/epa/fr/home/themes/personalstrategie_bundesverwaltung.html)

<sup>9</sup> *Message sur le programme de la législature 2015 à 2019*, du 27 janvier 2016, FF 2016 981 (chapitre 5, ligne directrice 2, objectif 8), respectivement *Arrêté fédéral du 14 juin 2016 sur le programme de la législature 2015 à 2019*, FF 2016 4999.

<sup>10</sup> [www.plurilingua.admin.ch](http://www.plurilingua.admin.ch); [https://www.efd.admin.ch/efd/fr/home/dokumentation/nsb-news\\_list.msg-id-56434.html](https://www.efd.admin.ch/efd/fr/home/dokumentation/nsb-news_list.msg-id-56434.html)

l'efficacité économique. Dès lors, un facteur clé pour essayer de dépasser les éventuels obstacles a été de présenter les objectifs de la politique de plurilinguisme dans des termes compatibles et acceptables par la logique sectorielle.

Cela explique le choix des thèmes abordés lors des débats publics organisés par la déléguée fédérale au plurilinguisme tout au long de la période sous revue, tels que : « la valeur économique du plurilinguisme »; « l'italianité en Suisse »; « la politique du plurilinguisme : une politique publique comme les autres »; « l'évaluation des politiques publiques »; « le rôle du *leadership* dans la mise en œuvre des politiques linguistiques » ou encore : « les cadres dirigeants, acteurs-clés du plurilinguisme au sein de l'administration fédérale ».

Conçus pour informer et sensibiliser les différents acteurs, tout en mettant l'accent sur le développement et la mise en œuvre du nouveau système d'évaluation, ces débats ont été un facteur de consensus. Ce processus a permis en effet de faciliter l'acceptation et la mise en œuvre des objectifs stratégiques du Conseil fédéral, étant fondé sur le même paradigme et sur les mêmes critères que ceux qui ont été utilisés aussi bien pour l'évaluation du programme de la législature que pour le développement du *Nouveau modèle de gestion de l'administration fédérale (NMG – neues Führungsmodell)*. Ce processus était aussi fondé sur les critères sous-jacents à la gouvernance et aux nouveaux processus de numérisation, considérés ici comme objectifs généraux d'ordre supérieur.

L'accueil réservé à ces rendez-vous a été très positif : en moyenne 1'500 personnes ont été impliquées régulièrement chaque année (sensibilisation obtenue au moyen d'invitations), avec 200 participants par débat (représentants de tout niveau hiérarchique de la Confédération, du monde politique et des organismes engagés dans la promotion du plurilinguisme) et une couverture médiatique dans les quatre régions linguistiques.

Une série d'autres initiatives ont été réalisées en étroite collaboration par les départements, la ChF, les Services du Parlement et la déléguée fédérale au plurilinguisme. Il convient dans ce contexte de citer en particulier l'appui apporté à l'OFJ et aux Services du Parlement dans la définition et la mise en œuvre de la procédure de labélisation conduite par le *Forum du Bilinguisme* de Bienne, l'organisation et l'animation du Forum pour les cadres *Nous 'plurilinguons'* et du cours de formation *Personalführung in der Bundesverwaltung* auprès de l'OFPER, la participation aux journées du plurilinguisme du DETEC et de la ChF, la rencontre des responsables du plurilinguisme du DFI, les rencontres des cadres de l'OFCL, du personnel de l'AFF, du GS-DETEC, de l'ARE, de l'OFAS, de l'OFEV et du BFEG, la contribution pour l'édition spéciale de la revue du SEM sur le plurilinguisme, les collaborations en matière de plurilinguisme au sein du DFAE, en particulier avec le service de la francophonie, les Ambassades de Suisse à l'étranger et Présence suisse.

Compte tenu des actions engagées au sein de l'administration fédérale, qui ont impliqué à tour de rôle les principaux organes de coordination interne, comme la Conférence des secrétaires généraux (CSG), la Conférence des ressources humaines (CRH), la nouvelle Coordination Interdépartementale Plurilinguisme (CIP), la Conférence interdépartementale des services linguistiques (CISL) et les groupes liés à des projets ad-hoc, on peut affirmer que toutes ces « mesures d'accompagnement » ont joué un rôle positif dans le travail d'information, de sensibilisation et de coordination, tant à l'intérieur qu'à l'extérieur de l'administration.

La création du site internet [www.plurilingua.admin.ch](http://www.plurilingua.admin.ch) a complété ces mesures, en permettant d'informer le public et de renforcer la visibilité de la promotion du plurilinguisme.

## 1.2 De la stratégie à la mise en œuvre

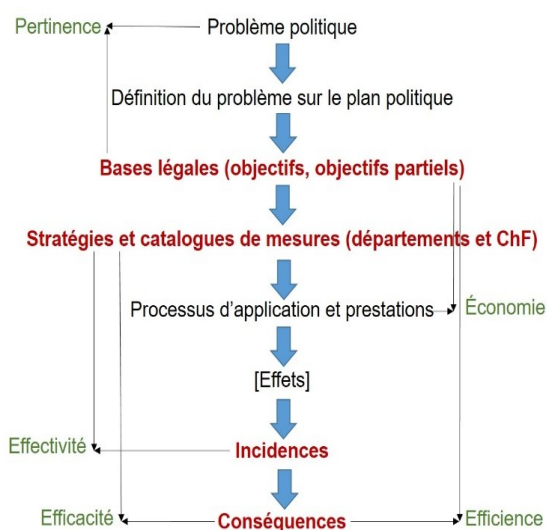
### 1.2.1 Suivi et évaluation : le « modèle d'impact<sup>11</sup> »

Pour mettre au point une méthode d'évaluation des politiques publiques fiable et adaptée au domaine analysé, il a fallu élaborer des instruments spécifiques pour évaluer l'état du plurilinguisme au sein de l'administration fédérale et définir un modèle d'impact. Le document intégral (annexe 1) décrit la démarche suivie et présente la structure-type.

Sur le plan scientifique, elle repose en particulier sur deux piliers, à savoir les travaux de P. Knoepfel, C. Larrue et F. Varone<sup>12</sup> relatifs à l'analyse des politiques publiques et sur une analyse préalable réalisée par l'Observatoire « économie langues formation » de l'Université de Genève (F. Grin et M. Gazzola)<sup>13</sup>. Les résultats ont été validés par les membres du Groupe accompagnement plurilinguisme (GAP)<sup>14</sup>, en novembre 2016. Plusieurs aspects spécifiques et des questions portant sur la méthode d'évaluation en général ont été vérifiés aussi avec d'autres spécialistes de l'administration fédérale, dont Theo Haldemann, responsable du projet NMG auprès de l'AFF.

L'évaluation se fonde sur deux éléments:

- Un **modèle d'impact**, qui décrit la corrélation entre la définition du problème sur le plan politique ainsi que l'organisation, les processus et les prestations liés à l'application des bases légales, d'une part, et les effets (incidences et conséquences) de ces dernières, d'autre part. Il est précisé à l'aide d'indicateurs (voir la liste complète dans l'annexe 1);
- Plusieurs **critères**, qui permettent d'analyser les résultats du contrôle relatif à l'application et à l'efficacité du modèle (figure ci-dessous).



<sup>11</sup> Annexe 1 – Wirkungsmodell – Modello d'impatto.

<sup>12</sup> Peter Knoepfel, Corinne Larrue, Frédéric Varone, Sylvia Veit. 2011. *Politikanalyse*, Opladen et Farmington Hills. Peter Knoepfel, Corinne Larrue, Frédéric Varone, Jean-François Savard 2015. *Analyse et pilotage des politiques publiques*, Presses de l'Université du Québec.

<sup>13</sup> Observatoire « économie langues formation » (élf) 2016. *La politique de plurilinguisme de la Confédération suisse. Vers une évaluation globale et systémique de la mise en œuvre de la loi sur les langues du 5 octobre 2007 et l'ordonnance sur les langues du 4 juin 2010*, Université de Genève.

<sup>14</sup> Groupe accompagnement plurilinguisme (GAP). Organisée le 18 novembre 2016, la première séance du GAP a réuni les membres suivants : Bernhard Altermatt (Université de Fribourg), Anne-Claude Berthoud (Université de Lausanne), Sandro Cattacin (Université de Genève), Michele Egloff (Scuola Universitaria Professionale della Svizzera Italiana), Brigitte Forster Vosicki (Université de Lausanne), Helaina Gaspard (Université d'Ottawa), Michele Gazzola (Università della Svizzera Italiana et Université Humboldt de Berlin), François Grin (Université de Genève), Johan Häggman (Université catholique de Louvain), Peter Knoepfel (Université de Lausanne), Martino Maggetti (Université de Lausanne), Oscar Mazzoleni (Université de Lausanne), Nenad Stojanovic (Université de Lucerne), François Vaillancourt (Université de Montréal) et les deux invités Carsten Quell (secrétariat du Conseil du trésor, Canada) et Verio Pini (ChF).

Tous les acteurs de l'administration fédérale consultés<sup>15</sup> ont approuvé la méthode, ainsi que l'évaluation basée sur une analyse utilisant des indicateurs. Tous ont également reconnu les avantages liés à une collecte de données organisée et pilotée de manière centralisée et fondée sur une approche standardisée.

Dans l'ensemble, la démarche adoptée, opérationnelle depuis 2018, a permis de définir une méthode uniforme et des indicateurs prioritaires (ensembles d'indicateurs et faisabilité : voir chapitre 2.3), de structurer le processus de suivi et d'évaluation dans le temps et de simplifier le travail d'évaluation pour les départements, la ChF et les unités administratives.

## 1.2.2 « Évaluation des compétences linguistiques (ECL) » : du modèle aux besoins effectifs

Avant 2018, la seule donnée saisie et analysée sur le plurilinguisme au sein de l'administration fédérale concernait la représentation des communautés linguistiques, établie selon la langue maternelle des personnes (rapport d'évaluation 2015)<sup>16</sup>.

Pour pouvoir répondre aux nouvelles exigences et réaliser le mandat élargi, reçu du Parlement par le Conseil fédéral, il a fallu concevoir en priorité un nouvel instrument de saisie de données et d'analyse.

Sur ces bases, a pris forme le projet ECL, mené par la déléguée fédérale au plurilinguisme et mis en œuvre par l'OPPER et l'OFIT. Réalisé selon les normes HERMES et approuvé par l'ensemble des départements et par la ChF, le nouvel instrument de saisie était opérationnel dès janvier 2018. À partir de cette date, l'ensemble du personnel de la Confédération a pu saisir ses données personnelles et évaluer ses compétences linguistiques, l'objectif étant de mesurer et promouvoir le plurilinguisme individuel et institutionnel au sein de la Confédération. L'annexe 2 présente la version intégrale du mode d'emploi<sup>17</sup>.

La réalisation du projet ECL a permis d'atteindre les objectifs suivants.

- *Objectifs politiques* : garantir une information fondée sur une méthode uniforme ; évaluer les compétences linguistiques pour les améliorer ; faire émerger le 'capital linguistique' de la Confédération ; fonder la nouvelle stratégie et les priorités sur les besoins effectifs du personnel ;
- *Objectifs stratégiques* : connaître et analyser les compétences linguistiques du personnel (situation actuelle / IST-Zustand) par rapport aux compétences requises (situation recherchée / SOLL-Zustand) par l'OLang, d'une part, et par le descriptif du poste, d'autre part ; définir et analyser les priorités issues de l'analyse des écarts « gap » entre ces deux états, pour combler les lacunes ;
- *Objectifs opérationnels, avec des bénéfices induits* : l'ensemble du personnel est impliqué individuellement dans le processus de mise en œuvre ; la saisie engendre une action de sensibilisation et de promotion du plurilinguisme ; le plurilinguisme est intégré dans l'agenda des prestations et/ou des priorités ;
- *Objectifs de numérisation et de gestion* : l'application ECL permet d'automatiser la saisie et la sauvegarde des données dans le système d'information pour la gestion des données du personnel (IGDP – ex BVPLUS). Dans ce sens, le nouvel instrument ECL

---

<sup>15</sup> CIP, départements et ChF, OPPER, CRH.

<sup>16</sup> Jusqu'en 2017, les données reposaient sur la langue de correspondance indiquée par chacun lors de l'engagement. Cette langue était attribuée à la langue maternelle, sans une méthode uniforme.

<sup>17</sup> Annexe 2 – ECL et CECR – Le nouvel instrument fournit les données nécessaires pour déterminer aussi bien la représentation de chaque communauté linguistique au sein de l'administration fédérale (art. 7 OLang), que l'évaluation de l'application des exigences linguistiques indiquées par [l'art. 8, al. 1, OLang](#). Pour des raisons de sécurité (protection de données) et économiques, les tests *linguistiques en ligne* envisagés au début ont été écartés, du moins pour l'instant, préférant une approche identique pour l'ensemble du personnel, fondée sur l'autoévaluation (*Selbsteinschätzung*) des compétences linguistiques, qui s'appuie sur des normes reconnues au niveau européen (Cadre Européen Commun de Référence pour les langues – CECR). Selon les experts, cette méthode offre un résultat de qualité et, à ce stade, elle permet d'éviter le test en ligne (Note au Conseil fédéral de décembre 2015).



facilite la gestion des ressources et des priorités du processus de transformation numérique de l'administration fédérale.

La saisie, l'analyse et l'exploitation complète des données ECL s'inscrivent dans la continuité et font partie des tâches de conduite des départements et de la ChF.

### 1.2.3 Sensibilisation

L'entrée en vigueur de la révision de l'OLang en 2014 a renforcé l'action de sensibilisation de la déléguée fédérale au plurilinguisme. Trois projets d'envergure ont focalisé l'attention sur trois aspects essentiels pour la promotion du plurilinguisme : leadership et rôle des cadres dirigeants dans la mise en œuvre de la politique linguistique; les échanges linguistiques et l'immersion pour les apprentis de la Confédération ; la sensibilisation à la langue et à la culture de la Suisse italienne par une méthode didactique novatrice.

Par ailleurs, dès 2016, la déléguée fédérale au plurilinguisme a été consultée régulièrement dans le cadre des nominations des commissions extraparlimentaires. Ce travail s'inscrit dans un processus de sensibilisation induite qui montre un résultat encourageant : pour la législature 2020-2023 seules 16 commissions sur 110 n'ont pas réussi à respecter le critère légal de l'art. 8cbis OLOGA relatif à la représentation des communautés linguistiques.

- **Le projet «Topkader und Mehrsprachigkeit in der Bundesverwaltung»**

L'étude « Mehrsprachigkeit verwalten ? »<sup>18</sup>, publiée en 2015 par l'Institut du plurilinguisme de l'Université de Fribourg et le Zentrum für Demokratie Aarau (ZDA), sur mandat de l'Office fédéral de la culture, en collaboration avec l'administration fédérale, a souligné entre autre le rôle central des cadres dirigeants dans la mise en œuvre de la politique linguistique. Sur ces conclusions, le ZDA a mené une enquête spécifique et fouillée (partie quantitative : 350 cadres de 70 unités administratives ; partie qualitative : entretiens avec 20 cadres) pour déterminer comment les cadres dirigeants se positionnent face à la gestion des langues et de quelle manière ils perçoivent et évaluent les exigences et les mesures de la Confédération visant à promouvoir le plurilinguisme.

Au-delà des objectifs spécifiques de la recherche, la réalisation de cette étude a engendré des bénéfices induits, en termes d'information, de sensibilisation et de participation. En effet, après cette recherche-action, la participation des cadres à des actions de sensibilisation à la langue et à la culture de la Suisse italienne a augmenté considérablement. Les résultats de l'enquête<sup>19</sup> ont été présentés lors d'un débat public, en présence des cadres de l'administration fédérale.

Ci-après les conclusions les plus significatives de l'étude.

- La diversité linguistique au sein de l'administration fédérale a progressé.
- Cependant, l'emploi de l'italien comme langue officielle reste marginal.
- La promotion du plurilinguisme est bien accueillie.
- La diversité linguistique et la parité de genre vont de pair.
- La diversité linguistique reste un défi dans les marchés publics.

---

<sup>18</sup> Coray, Renata ; Koblet, Emilienne ; Zwicky, Roman ; Kübler , Daniel; Duchêne , Alexandre. 2015. «Mehrsprachigkeit verwalten? Spannungsfeld Personalrekrutierung beim Bund», Seismo Verlag, Zürich.

<sup>19</sup> Zwicky, Roman ; Kübler, Daniel ; Beuret, Debora ; Schuppisser, Lyne. 2018. «Topkader und Mehrsprachigkeit in der Bundesverwaltung», *Studienberichte des Zentrums für Demokratie Aarau, Nr. 13*. Pour les détails, voir sous <https://www.zdaarau.ch/> et <https://www.plurilingua.admin.ch>.

- **Le projet pilote « Immersion dans l'italianité pour les apprentis de la Confédération »**

Les échanges et les séjours en immersion linguistique sont un facteur clé pour la promotion du plurilinguisme, la connaissance réciproque entre régions de langue et culture différentes et, indirectement, un facteur de cohésion nationale. Plusieurs collaborations réussies avec la déléguée fédérale au plurilinguisme vont dans ce sens, comme le concours d'écriture LINGUISSIMO, organisé par le Forum Helveticum depuis plusieurs années, auquel sont aussi invités à participer les apprentis de la Confédération ; les actions itinérantes « +posto per l'italiano », menées en collaboration avec l'Università della Svizzera italiana, ou encore la journée « Échange jeunesse 2015 », mise sur pied en collaboration avec l'ancien Président du Conseil des États Claude Hêche.

Le projet pilote « Immersion dans l'italianité pour les apprentis de la Confédération » y occupe une position particulière.

Grâce à un partenariat entre la Confédération et le Canton du Tessin, les apprentis du Département fédéral de justice et police (DFJP), environ une centaine de jeunes, et leurs responsables ont pu participer à l'initiative, réaliser leur camp annuel de formation au Tessin autour du thème « La Suisse multilingue » et suivre un programme pilote (linguistique, culturel et sportif) mis à leur disposition du 22 au 27 septembre 2019 à Bellinzone. Après évaluation, la formule est susceptible de se répéter avec d'autres départements et, éventuellement, de s'étendre également à la Suisse romande et/ou alémanique pour les apprentis italophones et germanophones, respectivement italophones et francophones.

- **Le projet «Capito? Comprendere l'italiano in Svizzera»<sup>20</sup>**

L'italien comme langue officielle et de travail occupe une position marginale dans le quotidien de l'administration fédérale. Une mesure qui permet de compenser en partie ce retard consiste à améliorer les compétences en italien des collaborateurs d'autres langues.

C'est l'objectif du projet *Capito?*, qui propose d'utiliser un manuel conçu sur la base d'une méthode novatrice (*curriculum minimo*)<sup>21</sup> et développé dans le cadre d'un programme de recherche de l'Institut du plurilinguisme de Fribourg, en partenariat avec l'Osservatorio linguistico della Svizzera italiana (OLSI).

L'adoption de ce projet au sein de l'administration fédérale, depuis 2015, vise à développer des compétences réceptives de l'italien. Il permet de se familiariser avec la langue et les particularités culturelles de la Suisse italienne (Tessin, Grisons italophones) et propose une méthode qui contribue à la mise en œuvre de la stratégie de l'intercompréhension, sous-jacente à l'art. 8 de l'OLang. Cette action de sensibilisation est désormais bien intégrée et très appréciée par les unités administratives. A ce jour, environ 400 cadres de l'administration fédérale y ont participé. La continuation de cette sensibilisation est toujours considérée prioritaire aussi pour les années à venir. L'évaluation de la phase pilote 2015-2019 permettra de proposer une offre renouvelée.

Une autre action de sensibilisation a été proposée le 26 septembre 2019, Journée européenne des langues du Conseil de l'Europe, avec la première édition de la Journée du plurilinguisme conçue et coordonnée par Helvetia Latina, aussi bien au sein de l'Assemblée fédérale, des Services du Parlement qu'au sein de l'administration fédérale<sup>22</sup>.

---

<sup>20</sup> Pandolfi, Elena Maria ; Christopher, Sabine ; Somenzi, Barbara. 2014. *Capito? Comprendere l'italiano in Svizzera*, OLSI, Bellinzona.

<sup>21</sup> Moretti, Bruno, *Per una nuova posizione dell'italiano nel contesto elvetico. Strumenti e strategie per l'elaborazione di un curriculum minimo di italiano*, PNR56 – Diversités des langues et compétences linguistiques en Suisse; Bernasconi, Luca ; Christopher Guerra, Sabine ; Lucini, Doris ; Moretti, Bruno ; Pettenati, Francesca. 2009. *Per una nuova posizione dell'italiano nel quadrilinguismo elvetico. Strumenti e strategie per l'elaborazione di un curriculum minimo di italiano*. Bulletin Vals/Asla - bulletin suisse de linguistique appliquée, 89, pp. 103-117. Neuchâtel: Institut de Linguistique de l'Université de Neuchâtel.

<sup>22</sup> Pour les détails voir sous <http://www.helvetia-latina.ch/fr/accueil>.

### 1.2.4 Transfert de connaissances et coopérations externes

Les travaux entrepris pour la mise au point des nouveaux instruments d'évaluation des politiques linguistiques et de gouvernance du plurilinguisme, l'intérêt croissant de ces aspects et de ce savoir-faire suisse dans un cadre diplomatique au service de notre politique étrangère, ainsi que le nouveau statut de la fonction de *délégué fédéral au plurilinguisme*, ont donné une visibilité particulière à la problématique des langues, suscité un vif intérêt pour le « modèle suisse » et déterminé un ensemble de coopérations externes visant l'échange de bonnes pratiques entre administrations publiques et fonctions analogues.

Sur le plan national, une série de contributions a permis de présenter les activités de la Confédération et ses caractéristiques dans plusieurs contextes institutionnels<sup>23</sup>, voire de participer activement à des projets en cours, comme la définition d'une stratégie cantonale en matière de plurilinguisme<sup>24</sup>. Toujours sur le plan national, nombre de sollicitations sont venues également du secteur de l'enseignement ou du monde académique et de la recherche<sup>25</sup>.

Sur le plan international, les collaborations les plus marquantes au niveau des échanges d'expériences ont concerné des pays ou groupes de pays ayant un régime linguistique analogue à la Suisse, tels que le Canada, la Belgique, le Luxembourg, la Finlande et l'Union européenne. Des contributions ponctuelles ont eu lieu à la demande de nos représentations à l'étranger, soit au Liban et au Cameroun, confrontées à des problèmes de gouvernance des minorités culturelles et linguistiques locales<sup>26</sup>.

Actuellement, trois requêtes de collaboration sont ouvertes. Elles émanent de l'ONU à New York et Genève, du Secrétariat du Conseil du Trésor du Canada ainsi que de la Ulster University – School of Applied Social & Policy Sciences. Ces requêtes, portant sur des questions examinées dans le présent rapport (développement du modèle d'impact et de l'instrument ECL) seront traitées dans le cadre des collaborations en cours avec ces partenaires et en fonction des ressources disponibles.

### 1.3 Interventions parlementaires

La problématique des langues et des minorités linguistiques, indissociable de la cohésion nationale, aussi bien au sein de l'administration fédérale que dans ses relations avec le territoire, a marqué l'actualité politique et suscité de nombreuses interventions parlementaires, tout au long de la période sous revue. Trois sujets semblent particulièrement présents dans les débats parlementaires : l'administration fédérale et la politique du plurilinguisme, le choix des langues dans les procédures des marchés publics ainsi que la promotion de la compréhension et des échanges entre communautés linguistiques. Nous abordons brièvement ces trois sujets, laissant à l'annexe 3 la vision d'ensemble<sup>27</sup>.

---

<sup>23</sup> Conférence pour les cadres RTS à Genève ; Pavillon suisse de l'Expo 2015 à Milan ; Congrès suisse sur l'échange 2015 de la Fondation.ch ; rencontres au Palais fédéral entre le Conseil des Etats et le Conseil d'Etat du Canton du Jura ; Assemblée générale de Helvetia Latina ; rencontre annuelle des traducteurs du Canton de Berne ; Congrès national ACLI Suisse ; Conférence des gouvernements de Suisse occidentale ; assemblée de l'Association Défense du français ; Association des journalistes francophones ; table ronde « Débat Public Genève Internationale ».

<sup>24</sup> La collaboration, sollicitée par le Conseil exécutif du canton de Berne, a contribué à l'adoption de la stratégie cantonale en matière de plurilinguisme.

<sup>25</sup> À titre d'exemple : interventions à des cours universitaires auprès de l'UNIGE et de l'UNIL, à la Sommerakademie « Tableau de la Suisse » de la Schweizerische Studienstiftung de Zürich, à la journée de sensibilisation du lycée de Locarno, au Congrès de l'Association des enseignants d'italien en Suisse, à la table ronde de la rencontre des chaires d'italien des universités suisses, à la semaine de la Suisse italienne auprès des lycées des Cantons de Berne et du Jura, cours à la haute école professionnelle de Berne, conférence publique à l'EPFL et à l'UNIL.

<sup>26</sup> Pour plus de détails, voir sous [www.plurilingua.admin.ch](http://www.plurilingua.admin.ch).

<sup>27</sup> L'annexe 3 présente une vue d'ensemble des thèmes traités et des débats qui en sont suivis pour la période sous revue. Il y a lieu de relever que depuis 2017, grâce à la collaboration avec l'Intergroupe parlementaire plurilinguisme.ch, à la fin de chaque session parlementaire nous adressons à nos partenaires leur Newsletter comprenant la liste des interventions liées au sujet des langues. Pour plus de détails, voir sous <https://forum-helveticum.ch> du Forum Helveticum, secrétariat dudit Intergroupe.

- A. En ce qui concerne l'administration fédérale, 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 et un rapport sur les besoins prioritaires du plurilinguisme dans l'administration fédérale. L'annexe 1 du rapport d'évaluation 2015 et l'annexe 4 ci-jointe sur les communautés linguistiques constituent dans une certaine mesure une réponse partielle à ces deux postulats (chapitre 3). De même, la saisie des données sur les compétences linguistiques a également été organisée pour répondre, du moins en partie, aux questions toujours ouvertes de ces deux postulats (chapitres 4 et 5). La motion Romano 19.3153 a précisé ultérieurement les attentes du Parlement dans ce domaine, en particulier à propos des compétences linguistiques des cadres dirigeants.
- B. Le choix des langues dans la procédure des marchés publics, abordé à plusieurs reprises lors de la période précédente, a été débattu en 2018 dans le cadre des travaux concernant la révision de la loi fédérale sur les marchés publics (en particulier à l'article 48 du projet). Le Parlement a décidé de régler la question des langues directement dans la loi, considérant qu'il s'agissait d'un gage de transparence. Les principes retenus sont les suivants: les appels d'offres concernant des marchés de construction doivent être publiés au moins dans deux langues officielles, notamment la langue parlée sur le lieu de la construction; les appels d'offres concernant des marchés de fournitures et de services doivent être publiés au moins dans deux langues officielles ; toutes les langues officielles doivent être admises pour les communications des soumissionnaires. Ces trois principes sont impératifs, sous réserve d'exceptions expressément mentionnées dans l'ordonnance du Conseil fédéral. Dans ce sens, le Parlement a donc soutenu les minorités linguistiques avec des solutions consensuelles.
- C. En ce qui concerne la promotion de la compréhension, le Conseil fédéral estime qu'il est possible de renforcer les échanges entre les communautés linguistiques et de mieux exploiter le potentiel du plurilinguisme en Suisse. Dans le cadre de son mandat, l'administration fédérale poursuit ces mêmes objectifs<sup>28</sup>. En 2016, les offices responsables de ces échanges – l'Office fédéral de la culture (OFC), le Secrétariat d'État à la formation, à la recherche et à l'innovation (SEFRI) et l'Office fédéral des assurances sociales (OFAS) – ont créé, en collaboration avec la Conférence suisse des directeurs cantonaux de l'instruction publique (CDIP), la Fondation pour la promotion des échanges et de la mobilité (FPEM) afin de donner un nouvel essor à la promotion des échanges à l'échelle nationale et internationale et dans le domaine extrascolaire. En 2017, la Confédération (OFC, SEFRI, OFAS) et les cantons (CDIP) ont élaboré et adopté une stratégie commune en matière d'échanges et de mobilité. Le rapport du Conseil fédéral du 14 décembre 2018 en réponse au postulat 14.3670 de la Commission de la science, de l'éducation et de la culture du Conseil national (CSEC-N) fournit des informations relatives aux mesures mises en œuvre par la Confédération et les cantons au cours des dernières années.

Le Parlement suit de très près les travaux en cours et une délégation des Intergroupes parlementaires actifs dans la promotion du plurilinguisme a rencontré à plusieurs reprises le chef du Département fédéral des finances. La Commission des institutions politiques a invité la déléguée fédérale au plurilinguisme pour une mise à jour, alors que la Commission de la gestion a déjà invité la déléguée début 2020 pour un échange sur la présente évaluation.

---

<sup>28</sup> Pour des exemples voir les chapitres 1.2.3 et 6.2.2.

## 2 Evaluation de la politique de plurilinguisme (art. 8d, al. 4, OLang)

### 2.1 Remarque liminaire

L'évaluation 2008-2014 résultait d'un bilan descriptif, tel que nous l'avons présenté dans le rapport d'évaluation 2015. L'évaluation 2015-2019 repose par contre sur une nouvelle approche, couvre un champ d'analyse plus vaste et s'appuie sur l'utilisation du modèle d'impact et d'ECL, visant une méthode uniforme et transversale, structurée à partir d'une saisie des données coordonnée et centralisée, dont les résultats sont mesurables au travers des mêmes indicateurs. La saisie des données a donc été réalisée dans cette perspective. Selon l'hypothèse de départ, la valorisation des données ECL aurait dû suivre les mêmes modalités, selon une méthode uniforme.

Successivement, les départements et la ChF ont exprimé la volonté que l'analyse et la valorisation des données ECL fassent aussi partie de leurs tâches de conduite, tout comme les actions de promotion des compétences linguistiques, l'appréciation des besoins d'intervention, la définition et la mise en œuvre des mesures pour le personnel. Suite à cette volonté, l'analyse des données ECL a donc été réalisée de manière autonome par les départements et la ChF. Les résultats des évaluations ont été intégrés dans les rapports départementaux et transmis à la déléguée fédérale au plurilinguisme<sup>29</sup>.

Entre-temps et parallèlement, la ChF, le DFF, le DFAE et la fedpol ont confié leurs données ECL à la déléguée fédérale au plurilinguisme pour une analyse pilote (données concernant un échantillon représentatif<sup>30</sup> d'environ 12'000 personnes).

Le bilan d'ensemble actuel repose ainsi sur les rapports établis par les départements et la ChF, selon leur propre méthode d'analyse, y compris les résultats de l'analyse uniforme des quatre unités pilote. Comme les modalités suivies ne sont pas identiques et pas toujours comparables, la présentation des résultats d'ensemble se réfère tantôt à l'échantillon représentatif, tantôt à un département en particulier, tout en se fondant sur les éléments les plus significatifs et explicites pour les sujets et les thèmes traités.

### 2.2 Résultats issus du système ECL<sup>31</sup>

#### 2.2.1 Participation au relevé ECL : le taux de réponse

Le traitement du taux de réponse permet de considérer toutes les personnes concernées par le relevé ECL et d'identifier de manière comparable l'univers de base 2018 par rapport à celui des années à venir (garantie de la comparabilité).

L'analyse d'un échantillon représentatif montre que:

- le 77,4% des personnes concernées par le relevé ECL a répondu de manière complète (taux de réponse complet : personnes ayant saisi les trois langues officielles par rapport à l'univers de base).

Si on considère aussi les taux des réponses incomplètes (une ou deux langues officielles saisies) la participation au relevé atteint un résultat très positif pour un projet pilote et novateur tel que le projet ECL, le taux de non-réponse se situant autour de 7%.

---

<sup>29</sup> La Conférence des Secrétaires généraux (GSK) a entériné ce choix par décision du 26 octobre 2018, confirmée le 28 juin 2019, après approfondissements.

<sup>30</sup> ChF, DFF, DFAE, fedpol ; env. 12'000 personnes. **Univers de base** : toutes les personnes dont une langue maternelle était définie au 31.12.2017 et ayant une langue première (L1) définie au 31.12.2018. Remarque : les personnes employées en 2017 mais n'ayant pas de langue maternelle définie et/ou employée en 2018 et n'ayant pas de langue première sont exclues de l'analyse. Analyse réalisée à partir des données individuelles anonymes dans le cadre d'une convention de protection des données personnelles.

<sup>31</sup> Pour les aspects de méthode et de saisie, voir les chapitres 1.2.2, 2.2.3 et l'annexe 2.

## 2.2.2 Représentation des communautés linguistiques selon la langue première

Dans la première partie de la saisie ECL, le système établit avant tout la première langue (L1) du personnel. Cette dernière détermine l'appartenance à l'une des quatre communautés linguistiques de la Suisse<sup>32</sup>. La première langue a été définie comme « langue dans laquelle on pense et qu'on maîtrise le mieux », de manière analogue au recensement de la population de l'Office fédéral de la statistique OFS.

Ce changement de pratique et la transition du critère de la « langue maternelle » – valable auparavant – au critère de la « langue première », selon une approche unique et transversale pour toute l'administration fédérale, ont été réalisés entre 2017 et 2018. Les résultats d'ensemble permettent d'évaluer les écarts.

Sur ces bases, l'analyse du même échantillon représentatif montre que:

- Pour le 95,5% des personnes concernées par le relevé ECL la langue maternelle coïncide avec la langue première.

Le tableau ci-dessous montre que pour ce même échantillon les transitions les plus importantes concernent la communauté francophone (de 22,7% à 23,2%) et italophone (de 9,3% à 8,5%). Il convient de relever que la communauté germanophone augmente, même si de très peu (de 66 à 66,3%). Ce type de transition explique en partie des possibles fluctuations de la représentation des communautés linguistiques entre 2017 et 2018.

**Langue première 2018**

		% du total					Total général
		DE	FR	IT	RR	Autre	
Langue maternelle 2017	DE	64.5%	0.6%	0.2%	0.2%	0.5%	66.0%
	FR	0.3%	21.9%	0.1%	0.0%	0.4%	22.7%
	IT	0.8%	0.3%	8.1%	0.0%	0.0%	9.3%
	RR	0.0%	0.0%	0.0%	0.3%	0.0%	0.3%
	Autre	0.7%	0.5%	0.0%	0.0%	0.7%	1.8%
	<b>Total général</b>	<b>66.3%</b>	<b>23.2%</b>	<b>8.5%</b>	<b>0.5%</b>	<b>1.5%</b>	<b>100.0%</b>

Pas de changement
Répartition initiale (langue maternelle)
Répartition finale (langue première)

<sup>32</sup> À une exception près : toute personne saisissant le romanche comme deuxième langue est également attribuée à la communauté romanche. Ceci s'explique par le fait que le romanche n'est pas une langue officielle.

## 2.2.3 Compétences linguistiques du personnel

### 2.2.3.1 Les résultats les plus significatifs et novateurs du projet ECL

Depuis 2018 et pour la première fois, l'ensemble du personnel de la Confédération saisit son propre portefeuille linguistique (autoévaluation et saisie obligatoire des compétences des trois langues officielles ; autoévaluation et saisie facultative des autres langues supplémentaires) dans le système officiel des données du personnel (e-Gate) et les données sont sauvegardées automatiquement dans le système d'information pour la gestion des données du personnel (IGDP – ex BVPLUS)<sup>33</sup>.

La saisie des connaissances linguistiques se fonde sur le principe de la déclaration personnelle et de la responsabilité personnelle. Aucun processus d'approbation tel qu'une validation par les supérieurs hiérarchiques n'a été prévu. Il incombe à chacun de saisir ses connaissances et les éventuelles modifications ou mises à jour en la matière.

Dans la deuxième partie de la saisie ECL, le personnel saisit ses connaissances linguistiques des autres langues officielles. Le questionnaire d'autoévaluation se base sur le Portefeuille européen des langues (PEL III), alors que les niveaux de connaissances actives et passives (B2, respectivement B1 exigences minimales passives) définies dans l'OLang sont conformes aux niveaux du Cadre européen commun de référence pour les langues (CECR) et reposent sur la proposition de la déléguée fédérale au plurilinguisme, selon l'avis d'experts externes.

### 2.2.3.2 Les lacunes à combler (*gap*) en nombre de niveaux CECR

L'analyse du même échantillon représentatif<sup>34</sup> montre que le 78% du personnel respecte l'OLang, le 5% devrait acquérir un niveau pour la respecter, le 3% deux niveaux, alors que le 5% devrait fournir un effort important (3 niveaux et plus).

À l'aide d'une analyse plus fine, combinant les niveaux à acquérir et les classes d'âge, les départements et la ChF ont à leur disposition les données nécessaires pour définir les priorités d'un plan d'action, en complétant ainsi la réponse aux questions toujours ouvertes des postulats 12.4050 et 12.4265.

## 2.3 Résultats issus du modèle d'impact

Le modèle d'impact, présenté au chapitre 1.2.1, et les indicateurs qui s'y rapportent servent à vérifier l'application des articles 6 à 8 de l'OLang.

Les indicateurs se réfèrent aux objectifs assignés dans l'OLang à la politique de la Confédération en matière de plurilinguisme et servent à décrire dans quelle mesure ces objectifs ont été atteints.

Les travaux préparatoires ont eu pour objectif d'établir un catalogue des indicateurs prioritaires, qui fournissent des conclusions pertinentes et probantes sur l'application des articles 6 à 8 de l'OLang et qui fondent une éventuelle modification ou réorientation de la politique fédérale en matière de plurilinguisme.

Sur la base des propositions et commentaires reçus au cours d'une consultation interne au sein de l'administration fédérale, le nombre d'indicateurs a été réduit de 59 à 8. La liste a par ailleurs été subdivisée en trois ensembles, dont chacun correspond aux étapes d'évaluation prévues au fil du temps.

- Le premier ensemble réunit les indicateurs dont la réalisation est garantie dans le courant de l'année 2019.

---

<sup>33</sup> Pour les périodes précédentes, voir le chapitre 1.2.2 ainsi que le rapport d'évaluation 2015.

<sup>34</sup> ChF, DFF, DFAE, fedpol ; env. 12'000 personnes.

- Le deuxième ensemble englobe tous les indicateurs dont la faisabilité doit, d'ici 2024, être analysée plus en détail, en vue d'une possible collecte des données centralisée et informatisée, effectuée en étroite collaboration par la déléguée fédérale au plurilinguisme, les départements, la ChF et l'OFPER.
- Le troisième ensemble, intitulé « indicateurs provisoirement écartés », comprend les indicateurs dont les bases légales sont devenues obsolètes (par ex. ch. 21 des instructions, étant donné que les employés disposent désormais d'outils linguistiques électroniques) ou dont la possibilité de mise en œuvre est remise en question. Nul ne peut exclure que de nouveaux instruments permettront de recourir à ces indicateurs.

#### **2.4 Recommandations pour l'évaluation future**

Compte tenu de l'interdépendance entre l'analyse actuelle (phase de transition) et son application future souhaitée (consolidation pour la prochaine législature), l'évaluation de la mise en œuvre devra être accompagnée par un travail de coordination interne entre les départements, la ChF, l'OFPER et la déléguée fédérale au plurilinguisme, mené dans le cadre renouvelé de la CIP ou sous d'autres formes. Les recommandations qui encadrent ces activités sont exposées au chapitre 7.2.



### 3 Représentation des communautés linguistiques : tendances<sup>35</sup> et possibles facteurs explicatifs entre 2008 et 2018 (annexe 4)

Les objectifs de représentation des communautés linguistiques (respect des valeurs cible, art. 7 OLang) sont préconisés aussi bien pour les départements dans leur ensemble, que pour les différentes unités administratives.

A ce titre, il convient de rappeler l'art. 7, al. 1, OLang, entré en vigueur le 1<sup>er</sup> 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 cet article, le Conseil fédéral a souhaité améliorer la représentation linguistique dans tous les domaines d'activité et à tous les niveaux hiérarchiques de l'administration fédérale.

Comme l'indique le chapitre 2.2.2, entre 2017 et 2018, le changement le plus significatif concerne la transition de la langue maternelle à la langue première<sup>36</sup>, à partir d'une approche valable pour toute l'administration fédérale. Cela peut expliquer une partie des possibles fluctuations.

Selon le souhait du Parlement, les données concernant la représentation des communautés linguistiques sont présentées en détail pour la décennie 2008-2018 (chapitres 1.3, annexes 3 et 4 du présent rapport ; chapitre 4 et annexe 1 du rapport d'évaluation 2015). L'étendue de la série de données apporte une meilleure connaissance du problème analysé et améliore l'interprétation des résultats ainsi que des variations.

#### 3.1 Représentation globale dans l'administration fédérale par langue maternelle et par langue première

Les données officielles de l'OFPER montrent que des efforts ont été consentis pour rééquilibrer la situation. Compte tenu des valeurs cibles, on observe :

- **une tendance à la baisse pour la communauté germanophone**, le plus souvent surreprésentée par rapport aux exigences de l'OLang : recul de 72,6 pour cent à 70,8 pour cent, toutes classes de salaire confondues, de 75,8 pour cent à 70,3 pour cent pour les classes 34 à 38 et de 73,8 pour cent à 73,6 pour cent pour les classes 24 à 29 ;
- **une tendance à la hausse pour la communauté francophone** (de 20,4 pour cent à 22,1 pour cent, toutes classes de salaire confondues) : augmentation de 19,1 pour cent à 24 pour cent pour les cadres dirigeants (classes 34 à 38) et de 20,7 pour cent à 22,7 pour cent pour les classes 30 à 38 (encore dans la fourchette prévue par l'OLang) ; une certaine stabilité pour les cadres intermédiaires (de 21,2 pour cent à 21,1 pour cent pour les classes 24 à 29) ;

<sup>35</sup> Les données quantitatives présentées dans l'annexe 4 proviennent du système informatisé ECL et du système d'information pour la gestion des données du personnel (IGDP – ex BVPLUS). Source des données : OFPER.

<sup>36</sup> La première langue (L1) du personnel détermine l'appartenance à l'une des quatre communautés linguistiques de la Suisse, à une exception près : toute personne saisissant le romanche comme deuxième langue est attribuée à la communauté romanche tout comme les personnes ayant saisi le romanche comme L1. Ceci s'explique par le fait que le romanche n'est pas une langue officielle.

- **une représentation de la communauté italophone se situant dans la fourchette prévue par l'OLang** (2008 : 6,7 pour cent ; 2014 : 6,9 pour cent; 2017 : 7,1 pour cent; 2018 : 6,6 pour cent, toutes classes de salaire confondues) : augmentation de 4,4 pour cent à 5,7 pour cent (le minimum de l'OLang étant fixé à 6,5 pour cent) pour les cadres dirigeants (classes 34 à 38), une certaine stabilité pour les classes 30 à 38 (de 4,2 à 4,1 pour cent) et une légère augmentation, de 4,8 à 5 pour cent, pour les classes 24 à 29 ;
- **une faible augmentation de la représentation de la communauté romanche** (de 0,3 pour cent à 0,4 pour cent), se situant de peu au-dessous du minimum de l'OLang, alors qu'on constate une diminution de 0,7 pour cent à 0 pour cent pour les cadres dirigeants (classes 34 à 38).

Il faut relever que ce résultat global repose sur les efforts déployés par la ChF 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 mises en œuvre (chapitre 6) permet de suivre en détail ces différences.

### 3.2 Représentation par département, ChF incluse, par langue maternelle et par langue première

Une analyse plus fine des données montre que les valeurs diffèrent sensiblement si elles sont ramenées aux réalités propres à la ChF et à chaque département. De même qu'en 2015, 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 ChF ainsi qu'au Secrétariat général du DFF ;
- *la réalisation d'importantes réorganisations internes entre 2008 et 2018* 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 entre 2008 et 2018*, 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 surreprésentation de la communauté francophone. De même, la localisation des offices, dont la majorité est basée en Suisse alémanique, est souvent utilisée comme explication des surreprésentations 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 surreprésentation de la communauté germanophone dans certains secteurs du DETEC et du DDPS ; ceci expliquerait également la surreprésentation 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 pour cent de germanophones) ;
- *l'exiguïté des chiffres* dans les groupes de classes salariales élevées réduit la marge de manœuvre.

### **3.3 Représentation par unité administrative, par langue maternelle et par langue première**

Les données présentées par unité administrative permettent de dresser le résumé suivant.

Pour les unités administratives qui comptaient la plus faible proportion d'italophones en 2014, on constate l'évolution 2014-2018 suivante :

- Préposé fédéral à la protection des données et à la transparence (de 0 à 3,2 pour cent), ARE (de 2,5 à 6,5 pour cent), OSAV (de 3,5 à 4,5 pour cent), OFS (de 4,2 à 4,7 pour cent), OFSP (de 3,3 à 3,4 pour cent), Agroscope (de 2,9 à 2,4 pour cent).

Pour les unités administratives dont la communauté francophone était particulièrement sous-représentée en 2014, on constate l'évolution 2014-2018 suivante :

- Archives fédérales suisses (de 11,3 à 22,9 pour cent), OFPER (de 7,8 à 10,1 pour cent), OFEN (de 12,7 à 15 pour cent), OFCL (de 4,9 à 4,3 pour cent), OFAE (de 8,2 à 3,9 pour cent), OFAC (de 13,2 à 11,4 pour cent).

Au vu de ce qui précède, il convient de relever les quelques processus vertueux qui visent une action de rééquilibrage et, en partie, même l'atteinte des valeurs cible de l'OLang.

En 2018, méritent une attention particulière les unités administratives suivantes, parmi celles qui comptent la plus faible proportion d'italophones : OFL (0 pour cent), CDF (0,9 pour cent), BFEG (0,9 pour cent), SAS (2,5 pour cent), OFT (2,5 pour cent), OFAE (2,6 pour cent), OFAC (2,8 pour cent), CFMJ (2,9 pour cent), SECO (3,1 pour cent), OFEN (3,8 pour cent), OFPER (4 pour cent), OFJ (4,4 pour cent), OFPP (4,4 pour cent).

Pour la même année, méritent une attention particulière les unités administratives suivantes, parmi celles qui comptent la plus faible proportion de francophones : GS-DFJP (9,5 pour cent), OFAC (11,4 pour cent), COMCO (14 pour cent), Reglnfra (14,9 pour cent).

### **3.4 Représentation par département, ChF incluse, par langue maternelle, par langue première et par classe salariale (de 34 à 38)**

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

L'évolution entre 2008 et 2018 montre les départements qui comptent la plus importante proportion de germanophones pour les classes salariales de 34 à 38 : DFJP (de 86,8 à 100 pour cent), DDPS (de 80,6 à 78,8 pour cent), DFI (de 60 à 77,8 pour cent) et DFF (de 89 à 72,9 pour cent).

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

Ces tendances montrent que le niveau de rémunération et de responsabilité est toujours un facteur diminuant 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 ChF et les départements (chapitre 6) pour corriger cet aspect montrent les directions suivies et, indirectement, permettent de comprendre pourquoi les difficultés de recrutement se perpétuent dans le temps.

### **3.5 Les marges de manœuvre en vue d'une action de rééquilibrage**

Les tendances présentées montrent les efforts déployés pour rééquilibrer les différentes communautés. Cependant, il reste du travail à faire. A ce propos, des marges de manœuvre existent dans le cadre du renouvellement du personnel. Les départs à la retraite, d'ici 2026,

montrent une surreprésentation du personnel germanophone<sup>37</sup>. Cela permettra de créer des marges de rééquilibrage en faveur des communautés italoophone, francophone et romanche. La prise en compte de la rotation annuelle du personnel augmente encore plus les possibilités d'agir.

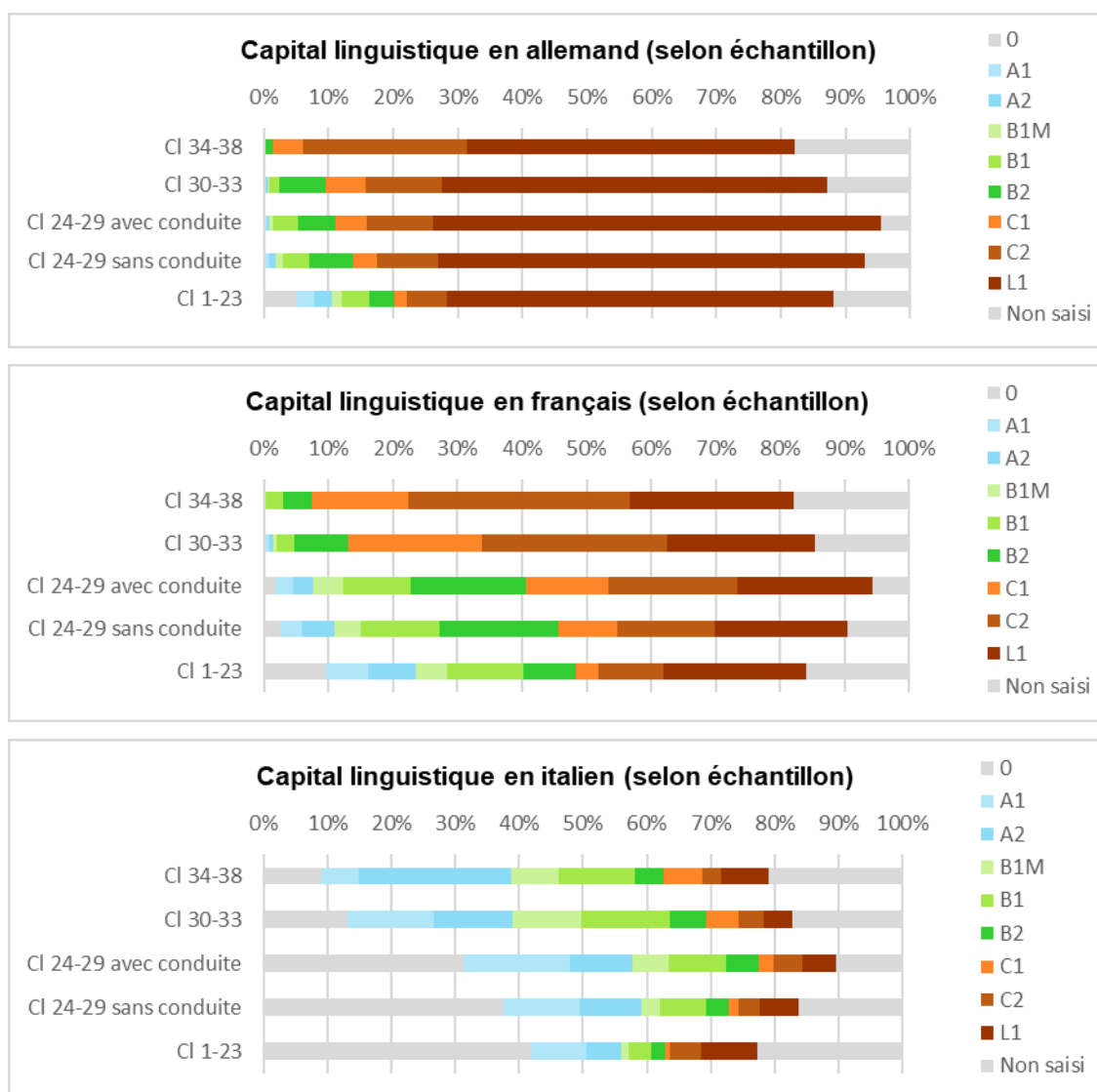
---

<sup>37</sup> Source : départs à la retraite selon la communauté linguistique, données OFPER.

## 4 Capital linguistique du personnel de la Confédération

Grâce aux compétences linguistiques saisies par le personnel de la Confédération (autoévaluées selon le CECR définissant les niveaux de compétence s'échelonnant de A1 à C2), le « capital linguistique », en tant que patrimoine à disposition de l'employeur, peut être visualisé et valorisé, pour la première fois, pour chaque langue officielle<sup>38</sup>.

Sur ces bases, les analyses de l'échantillon représentatif<sup>39</sup> montrent la richesse de ces connaissances, qui s'ajoutent à la première langue. Pour chacune des langues officielles, les trois graphiques ci-après montrent un important portefeuille linguistique, aussi bien actif que passif, pour toute classe de salaire, en particulier pour les cadres dirigeants.



Le niveau C2 permet d'identifier une partie importante de personnel bilingue, surtout parmi les cadres dirigeants, en particulier pour l'allemand et le français. Les niveaux de connaissances attribués à la langue italienne sont un résultat inattendu et encourageant (richesse en C2, C1, B2, B1 et B1M). En additionnant la langue première (L1) aux compétences C2 et C1, donc de très bon niveau, que les autres locuteurs ont de la même

<sup>38</sup> L'Univers de base comprend toutes les personnes concernées par le relevé ECL ainsi que toutes les personnes ayant saisi la L1, les compétences de A1 à C2 et les compétences nulles.

<sup>39</sup> ChF, DFF, DFAE, fedpol ; env. 12'000 personnes.

langue, on observe un engagement plurilingue important du personnel (toute langue et classe de salaire confondues).

La nouvelle méthode ECL permet donc de corriger les carences de la statistique relevées dans le rapport d'évaluation 2015 par le DEFR, le DETEC, le DFAE et le DFF qui indiquaient l'impossibilité de relever le bilinguisme de leurs cadres et de prendre en compte la problématique des «italophones cachés»<sup>40</sup>.

Les mêmes évaluations présentées par les départements et par la ChF confirment cette hétérogénéité très positive. Par exemple, le DFAE et le DFF, faisant partie de l'échantillon représentatif, présentent une situation semblable à celle qui est décrite ci-dessus.

Le DDPS a présenté graphiquement le capital linguistique de ses cadres (24-38, toute classe confondue). Cet exemple particulier met en évidence la même richesse de compétences. Il fait également émerger une aptitude au plurilinguisme très importante de la part du personnel italophone et francophone, surtout à l'égard des langues allemande et française pour le premier et allemande pour le second.

De manière générale, les mêmes conclusions peuvent être tirées aussi pour les départements qui ont préféré résumer leur situation dans des tableaux chiffrés<sup>41</sup>.

Idéalement, ces analyses devraient permettre de suivre l'évolution dans le temps, aussi bien pour l'ensemble de l'administration fédérale que pour les départements et la ChF. Ceci permettrait de valoriser encore mieux ce capital ainsi que les efforts déployés par le personnel de la Confédération et, en particulier, par les cadres dirigeants.

---

<sup>40</sup> Rapport d'évaluation 2015, note 16, p.12.

<sup>41</sup> DFI, DFJP, DEFR.

## 5 Les compétences linguistiques du personnel de la Confédération

### 5.1 De la stratégie à la mise en œuvre : les indicateurs ECL

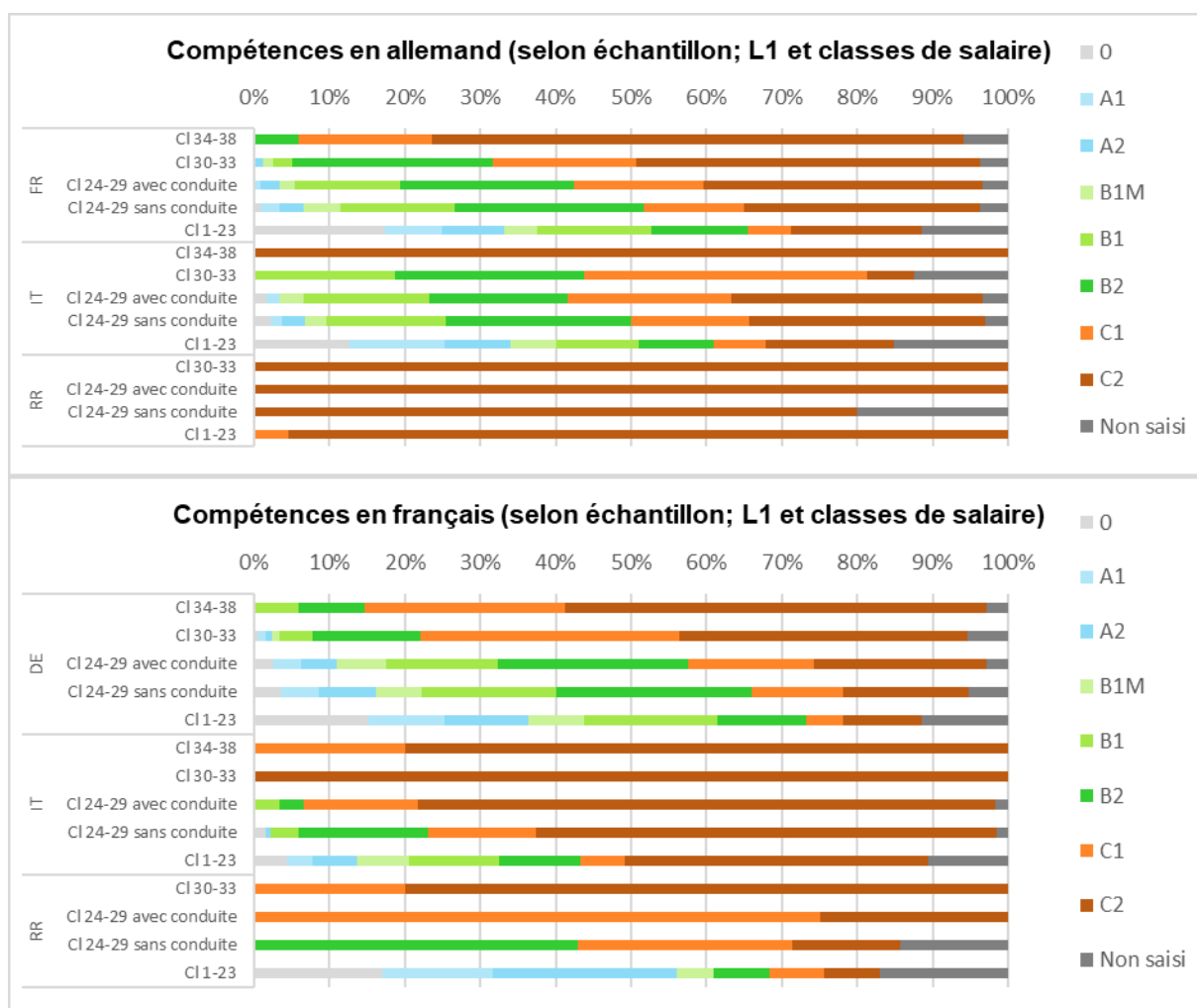
Les orientations de mars 2015 indiquaient que : « Les mesures à prendre – et ensuite à évaluer – pour garantir une situation effective d’intercompréhension s’appuieront sur l’analyse des écarts entre la situation actuelle (IST-Zustand), les requis minimums de l’OLang et les objectifs visés (SOLL-Zustand). Ces écarts permettront d’identifier les besoins effectifs en formation linguistique, ainsi que les priorités d’investissement nécessaires pour combler les lacunes constatées ».

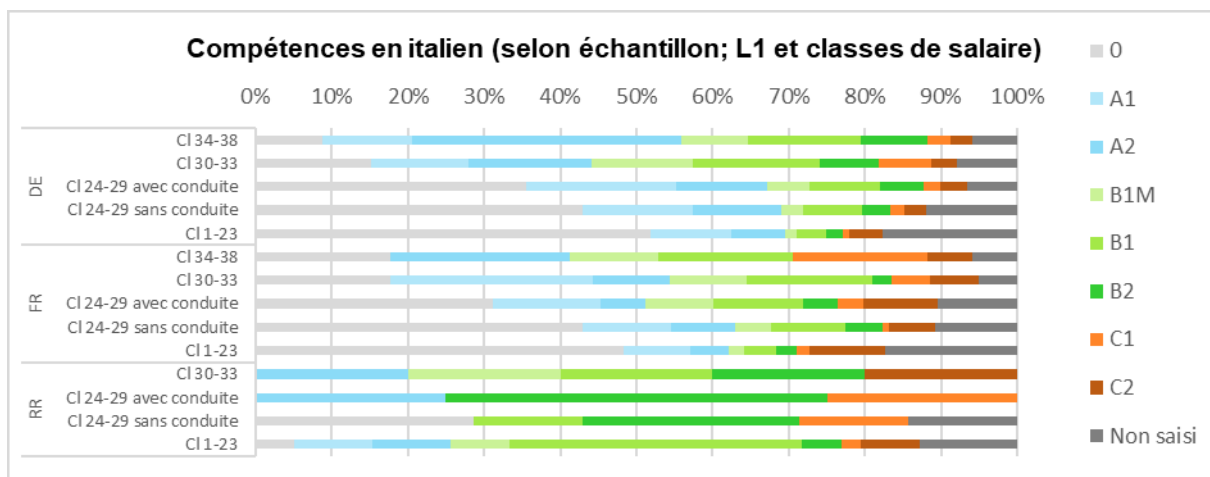
À ce jour, grâce aux compétences linguistiques individuelles saisies par le personnel, l’évaluation de la mise en œuvre des bases légales peut donc être présentée selon la nouvelle approche. Cette dernière repose sur l’analyse des écarts entre la situation actuelle et la situation recherchée (IST- et SOLL-Zustand / requis minimums de l’OLang).

#### 5.1.1 Situation actuelle (IST-Zustand)

Cet indicateur mesure le résultat de l’autoévaluation des compétences linguistiques individuelles d’une et/ou deux langues officielles, au-delà de la langue première (L1) déclarée dans la première partie de la saisie ECL. Cette « photographie » représente la base pour l’évaluation du respect des exigences de l’OLang.

Sur la base de l’échantillon représentatif, les compétences linguistiques présentées ci-dessous varient selon la première langue et le niveau de responsabilité des cadres.





Le DETEC fournit une représentation graphique de la synthèse de ses résultats, en confirmant ce constat. En effet, au sein du DETEC, entre le 80 et le 100 pour cent de l'ensemble des collaborateurs italophones et romanches montre une aptitude plurilingue très ouverte à l'égard des trois langues officielles, alors que les francophones et les germanophones déploient leurs efforts plutôt en direction de la langue allemande, respectivement française. Cette « photographie » confirme également les conclusions du DDPS mentionnées au chapitre 4.

De manière générale, les données des départements ayant opté pour la présentation des tableaux chiffrés<sup>42</sup> sont en phase avec ces résultats. Cependant, une analyse plus fine par département et par unités administratives reflète la même situation que celle qui a été observée au chapitre 3 : en effet, comme pour les différences de représentation des communautés linguistiques, chaque unité présente des caractéristiques propres à l'organisation interne (chapitre 3.2) et aux mesures de promotion et de formation mises en œuvre au cours des années et prévues pour les années à venir (chapitre 6).

### 5.1.2 Respect de l'OLang (exigences minimales, art. 8, al. 1)

Le nouvel instrument ECL fournit les données nécessaires pour évaluer la mise en œuvre de l'art. 8, al. 1, OLang et le respect des exigences minimales en matière de compétences linguistiques du personnel de la Confédération, résumées dans le tableau ci-après, tiré de l'annexe 2.

Exigences selon la classe de salaire/fonction	Classes de salaire	Nombre de langues officielles, connaissances actives (niveau B2)	Nombre de langues officielles, conn. passives (exigence minimale, niveau B1, OLang, connaissances passives)
1 Employés <sup>43</sup>	1 à 23	1	0
2 Cadres moyens <b>sans</b> fonction de conduite	24 à 29	2	0
3 Cadres moyens <b>avec</b> fonction de conduite		2	1
4 Cadres supérieurs	30 à 38	2	1
5 Responsables du personnel et leurs suppléants	variable	2	1

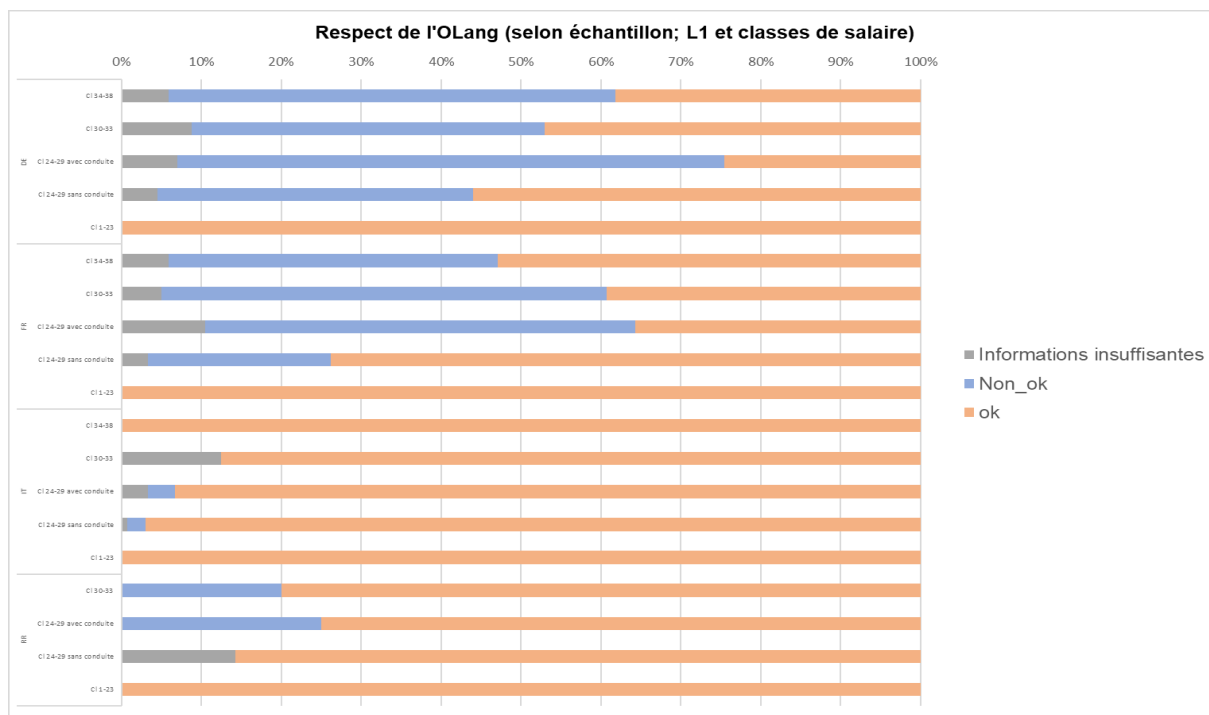
<sup>42</sup> DFI, DFJP, DEFR.

<sup>43</sup> Si leur fonction et la compréhension sur le lieu de travail l'exigent, les employés doivent disposer de connaissances d'une deuxième langue officielle à l'oral et à l'écrit. En fonction des prescriptions de l'unité administrative, du lieu de travail et du contexte international, les exigences en termes de connaissances des langues officielles ou d'autres langues peuvent être plus élevées (annexe 2).



Globalement, l'analyse de l'échantillon représentatif d'env. 12'000 personnes montre que le 78 pour cent du personnel respecte l'OLang, le 5 pour cent devrait acquérir un niveau CECR pour la respecter, le 3 pour cent deux niveaux CECR, alors que le 5 pour cent devrait fournir un effort important (3 niveaux CECR et plus).

Les résultats agrégés de cette analyse sont résumés dans le graphique ci-dessous : le respect de l'OLang, illustré par la couleur orange, varie selon la première langue du personnel.



De manière générale, les données des départements ayant opté pour la présentation des tableaux chiffrés<sup>44</sup> sont en phase avec ces résultats. Il convient de relever que les efforts les plus importants à déployer concernent les cadres intermédiaires (classes salariales de 24 à 29) avec fonction de conduite.

Le DETEC et le DDPS fournissent une analyse encore plus détaillée pour leurs cadres (24-38, toutes classes de salaire confondues).

D'une part, ces deux départements montrent que le respect des exigences OLang varie selon l'unité administrative et, d'autre part, que les mesures spécifiques adoptées en matière de promotion du plurilinguisme peuvent avoir un impact particulièrement positif.

Pour sa part, le DDPS présente les lacunes à combler par langue officielle et par unités administratives et met en évidence les lacunes de plusieurs unités administratives, en soulignant les besoins d'amélioration par rapport à la langue italienne.

## 5.2 Lacunes à combler et formation linguistique

Les Instructions concernant la promotion du plurilinguisme dans l'administration fédérale stipulent que les unités administratives encouragent le perfectionnement linguistique de leurs collaborateurs et la communication interculturelle.

Le Centre de formation de l'administration fédérale (CFAF) et les unités administratives veillent à ce que les employés aient accès à des formations continues en français, en

<sup>44</sup> DFI, DFJP, DEFR.

allemand et en italien, notamment en matière de formation des cadres et de promotion de la relève.

Les lacunes identifiées grâce à la nouvelle saisie des compétences linguistiques pourront être comblées de manière encore plus ciblée, en continuant ce travail de longue haleine et en renforçant toutes les mesures d'appui et de promotion, présentées aussi bien dans le chapitre 1 que dans le chapitre 6.

### 5.3 Marges de manœuvre

En termes financiers, depuis 2016, il est possible de suivre séparément l'évolution des ressources allouées à la formation linguistique et des ressources allouées à la formation continue du personnel de la Confédération.

(en millions de francs)	2016		2017		2018		2019		2020	
Domaine des dépenses	B*	C*	B*	C*	B*	C*	B*	C*	B*	C*
<b>Formation et perfectionnement (décentralisés)</b>	31,5	23,5	29,7	23,1	29,6	24,6	28,8		28,8	
<b>Formation linguistique (décentralisée)</b>	3	1,8	3,7	2,8	4,4	3,1	4,1		4,1	
<b>Formation centralisée du personnel (CFAF)</b>	7,1	6,1	6,9	5,8	6,8	5,8	6,6		6,4	
<b>Total</b>	41,6	31,4	40,3	31,7	40,8	33,5	39,5		39,3	

Source: OFPER

B\*=Budget  
C\*=Compte

Le Compte d'État 2018 montre que la formation linguistique représente le 12.6 pour cent de la formation continue et que ces ressources ne sont pas utilisées complètement. Il en découle une marge de manœuvre permettant de développer ultérieurement la formation linguistique.

## 6 Mesures des départements et de la ChF

### 6.1 Organisation, coordination, monitoring

Selon l'art. 8c OLang, il appartient aux départements et à la ChF d'établir un catalogue de mesures destinées à mettre en œuvre les objectifs stratégiques fixés par le Conseil fédéral (art. 8a) et de suivre l'application des instructions concernant le plurilinguisme en désignant un/e responsable de la promotion du plurilinguisme (Instructions 2014, ch. 54 et 55).

Ces responsables soutiennent les départements et la ChF dans la mise en œuvre des objectifs stratégiques et participent aux travaux de la CIP. Les spécialistes du personnel soutiennent et conseillent les supérieurs hiérarchiques et le personnel dans toutes les questions relatives à la promotion du plurilinguisme (Instructions 2014, ch. 53). Ils veillent ainsi à ce que la diversité culturelle soit respectée dans la gestion du personnel.

La procédure adoptée en 2014 a renforcé progressivement la dynamique positive observée au début de la période sous revue. Le processus des « mesures de promotion » est désormais une partie intégrante de la gestion du personnel. Il permet de définir un ensemble d'actions durables et d'objectifs ponctuels, dont la réalisation contribue de manière déterminante à la promotion du plurilinguisme.

L'adoption de la nouvelle grille commune a permis de structurer le catalogue des mesures, de grouper celles-ci en les attribuant à des catégories de priorité et de les mettre en relation avec les indicateurs et la base légale pertinente.

La structure qui découle de ces mesures donne de la clarté à l'action, facilite le monitoring, l'évaluation ponctuelle (opportunité, degré de réalisation, efficacité), la comparaison et la vision d'ensemble, tout en offrant une lecture assez uniforme des processus adoptés au sein de l'administration fédérale.

### 6.2 Mesures pour la promotion du plurilinguisme institutionnel et individuel

Au-delà des résultats encourageants obtenus sur le plan méthodologique et analytique, c'est bien le train de mesures, la variété et le degré de réalisation qui permettent de mesurer l'ampleur du travail accompli. Même si quelques points restent à clarifier, par exemple en ce qui concerne le degré de réalisation des mesures, parfois attribué à la seule législature, parfois à la réalisation complète des objectifs de l'OLang, le bilan d'ensemble est très positif, il montre un engagement collectif croissant et la vitalité du plurilinguisme vécu, aussi bien institutionnel qu'individuel.

L'aperçu des différents axes d'action (indicateurs choisis et regroupés) est présenté sous la forme d'une approche descriptive et récapitulative, sur la base des rapports des départements et de la ChF. Un complément de données plus détaillées est présenté dans les annexes 5 et 6.

#### 6.2.1 Ressources

Tous les départements ont prévu des ressources en personnel ou financières pour les activités de promotion du plurilinguisme. Parfois avec des attributions *ad hoc*, pour une campagne de promotion ou un projet spécifique, souvent sous la forme d'un pourcentage de fonction allant jusqu'à 50 pour cent, selon l'action, dans un cadre organisationnel assez hétérogène (*Chancengleichheit*, *Diversity Management*, développement du personnel, recrutement, etc.).

Comme l'ont relevé à juste titre la ChF et le DDPS, le plurilinguisme concerne tous les acteurs (les cadres dirigeants, le personnel ainsi que les responsables RH); donc, chacun est tenu de promouvoir ou appliquer les différentes mesures de son ressort. Certains départements tels que le DFI, le DFJP, le DDPS et le DFF ont présenté les détails de leurs unités administratives, les autres ont indiqué des valeurs globales.

Il faut relever en outre que les chiffres indiqués concernent strictement les activités de promotion (participation à des séances spécifiques, suivi de la mise en œuvre, etc.) et ne comprennent pas d'autres tâches liées à la gestion du personnel, comme le processus de recrutement. De même, les services linguistiques – services linguistiques centraux de la ChF et services linguistiques des départements – occupent une position particulière et méritent une digression (chapitre 6.2.5), mais ne sont pas inclus dans ces ressources.

### **6.2.2 Relève et mécanismes de recrutement**

Les mécanismes d'acquisition, évaluation et choix des nouveaux collaborateurs ont une très grande importance pour la composition socio-culturelle et linguistique du personnel, pour le fonctionnement intégré et multilingue de l'administration fédérale, et pour son rayonnement et ses relations avec les différentes régions du pays et du monde. Au fil du temps ce savoir-faire et son développement, au travers de multiples améliorations, sont devenus une caractéristique de l'administration fédérale, qui suscite de l'intérêt même au-delà de ses murs<sup>45</sup>.

Tous les départements et la ChF ont admis le caractère opportun de ces mécanismes dans le processus de recrutement et le catalogue des mesures adoptées et réalisées pendant la période analysée reflète clairement cette préoccupation dans toutes ses nuances.

L'égalité des chances et une correcte représentation des communautés linguistiques sont soutenues par des actions de sensibilisation et d'information dans les différentes régions. Les offres d'emploi sont formulées correctement (exigences linguistiques, soutien explicite aux candidatures des communautés sous-représentées, traductions dans les langues officielles) et publiées dans toutes les régions linguistiques (plateforme online de l'administration et parfois presse écrite). La procédure de recrutement passe par une évaluation des dossiers de candidature, permettant de convoquer aux entretiens d'embauche des candidats issus de toutes les communautés linguistiques ayant les compétences requises et vérifiées. L'entretien d'embauche devrait être organisé de façon à permettre aux candidats de s'exprimer dans la langue officielle de leur choix et les responsables du recrutement devraient tenir compte des différences culturelles.

D'après les rapports des départements et de la ChF, la plupart de ces mesures sont réalisées, largement réalisées ou devenues pratique presque courante. Cependant une lecture attentive des bilans, des choix et des priorités, relatées ou non par les unités administratives, laisse entrevoir les difficultés d'une application uniforme de ces mesures.

L'appui et la détermination de la hiérarchie sont donc indispensables pour réaffirmer le bien-fondé de la démarche, inscrire l'action dans la durée pour la prochaine législature et soutenir une application encore plus large.

### **6.2.3 ECL : monitoring et continuité**

Le collaborateur qui a des connaissances linguistiques incomplètes par rapport aux bases légales ou aux exigences de la fonction peut améliorer ses compétences avec le soutien de ses supérieurs. Une série de mesures accompagne ce processus, permet de vérifier périodiquement le niveau des connaissances, de poser des objectifs individuels et de planifier l'évolution du collaborateur dans le domaine des langues. Ce suivi apporte un enrichissement individuel, améliore les performances de l'équipe et contribue à consolider progressivement le capital linguistique disponible.

L'attention réservée à ce genre de soutien est importante et les mesures adoptées sont très variées en fonction de situations et d'exigences particulières. Comportant des mesures et des actions ciblées, la gestion tient compte non seulement des différences au niveau des compétences linguistiques demandées au personnel, aux cadres intermédiaires avec ou

---

<sup>45</sup> L'étude *Mehrsprachigkeit verwalten* ? y consacre une analyse minutieuse, cfr. *Op cit*, pp. 111-190.

sans fonction de conduite et aux cadres dirigeants, mais aussi des besoins spécifiques à certains secteurs d'activité (personnel diplomatique et consulaire, militaires professionnels, etc.) et/ou de la composition linguistique interne à une équipe.

Dans l'ensemble, le degré de réalisation des mesures est très élevé et ceci est à relever d'autant plus que les départements et la ChF ont dû analyser et intégrer les nouvelles dispositions OLang et les nouveaux instruments de gestion (ch. 1.2.2, objectifs de numérisation et de gestion) durant la période sous revue. D'autres mesures montrent l'attention portée aux outils de travail plurilingues, à l'utilisation des langues officielles lors de conférences et séances, ou à la préparation de documentation en plusieurs langues.

La continuité joue un rôle déterminant, ainsi que l'exemple des supérieurs dans leur pratique des langues. Plusieurs mesures soulignent l'importance de l'entretien annuel (*Personalentwicklungsgespräch – PEG*) pour le bilan (*Soll/Ist-Vergleich der Sprachkompetenzen ECL*) et pour la planification de la suite, par le biais d'objectifs au niveau de l'individu (d'habitude pour l'année suivante) et de l'unité (pour l'année suivante et parfois pour des périodes de 2 à 4 ans), en harmonie avec l'offre de cours de langue et de formation.

#### **6.2.4 Formation et cours de langue**

La formation et les cours de langue ont toujours fait l'objet d'une attention particulière mais, avec la révision de l'OLang et la volonté explicite du Parlement de développer les compétences linguistiques du personnel, l'action a pris de l'ampleur. L'offre de cours de langue s'est progressivement enrichie et les collaborateurs ont désormais à leur disposition un vaste choix de cours. Par le biais du contrat-cadre, l'OFPER met à disposition des cours centralisés, auxquels s'ajoutent les cours organisés au sein même des départements.

Si l'importance de l'offre de base prouve la solidité de l'effort organisationnel consenti et de sa traduction dans les faits, la variété des propositions montre un véritable regain d'intérêt et une dynamique positive : conversation dans les trois langues officielles, soutien et sensibilisation à l'italien et au romanche, *tandems*, séances de *lunch and learning*, pause-café plurilingue, workshops trilingues, ateliers d'écriture, *Lunchkinos*, activités spécifiques pour les apprentis (échanges), etc. Souvent ces initiatives ont lieu durant la pause de midi et sont ouverts aux collaborateurs d'autres unités, ce qui est très positif pour les échanges et le réseau de connaissances, mais rend difficile une comptabilité exacte des coûts par unité.

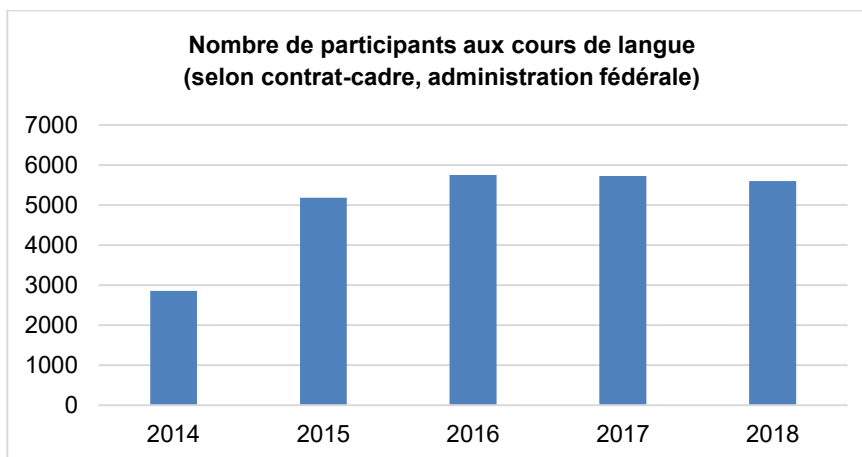
Sur le plan quantitatif le résultat est objectivement réjouissant : il montre une forte progression, soutenue de façon continue. Il est parfois relevé que, sur le plan qualitatif, l'offre est très appréciée et contribue à renforcer les liens internes, mais qu'il n'y a pas toujours de contrôle systématique des résultats, faute de ressources. L'action doit être accompagnée et soutenue par des critères d'évaluation ou liée à des objectifs précis, en particulier lorsque la participation aux cours a lieu pendant le temps de travail<sup>46</sup>.

La vision d'ensemble de la participation aux formations linguistiques résulte de manière déterminante du bilan du contrat-cadre de l'OFPER qui indique que le nombre des participants a pratiquement doublé entre 2014 et 2018, passant de 2'854 à 5'603. La représentation graphique ci-après en montre l'évolution.

Au cours de la même période, 25'118 personnes ont été formées grâce au contrat-cadre.

---

<sup>46</sup> Après avoir évoqué la « Bedarfsorientierte Weiterbildung » pour atteindre le niveau de connaissance voulu, le DETEC souligne l'intérêt pour la méthode Speexx car elle est flexible et livre des certificats. Un autre exemple dans ce sens vient du ZAS (Neues Sprachkonzept, dès le 1<sup>er</sup> janvier 2017) qui lie la participation aux cours de langue à l'objectif d'obtenir un diplôme.



Source : OFPER

En 2018, le 16.3 pour cent du personnel de l'administration fédérale a suivi un cours de langue et le 87 pour cent des participants a suivi des cours d'allemand, de français ou d'italien.

### **6.2.5 Le secteur linguistique et les publications officielles**

Le plurilinguisme institutionnel repose en grande partie sur les traductions et sur les prestations des services linguistiques – services linguistiques centraux de la ChF et services linguistiques des départements – et sur les publications officielles, gérées par le Centre des publications officielles (CPO), rattaché à la ChF.

Ces deux secteurs d'activité ont une position centrale parmi les mesures de promotion et de concrétisation du plurilinguisme institutionnel. En collaboration avec les départements, la ChF coordonne une communication plurilingue avec les médias, le public, les cantons et le Parlement. Elle participe, par le biais de la CISL, à la réalisation et à la coordination des prestations linguistiques de la Confédération et contribue à garantir la continuité nécessaire dans les publications officielles.

Le secteur des services linguistiques dispose de 324 postes équivalents plein temps de traducteur réviseur (allemand 34.2 ; français 156 ; italien 119 ; anglais 15.1 et romanche 0.6) pour un effectif de 420 personnes. Il couvre l'ensemble des prestations linguistiques plurilingues de la Confédération et gère un volume de mandats de traductions externes d'environ 10 millions de francs (état 31 décembre 2018). Ces ressources sont restées globalement stables durant la période sous revue.

Le Centre des publications officielles assure la publication de la Feuille fédérale (FF), du Recueil officiel (RO) et du Recueil systématique (RS); depuis le premier janvier 2016 s'est établie la primauté de la version électronique par rapport à la version imprimée, et les textes du RO et de la FF peuvent être publiés à un rythme quotidien et non plus hebdomadaire. Le processus est géré sur une plateforme électronique permettant aux usagers d'accéder librement, en ligne et de manière sécurisée, à l'ensemble des textes législatifs de la Confédération dans les trois langues officielles et, en partie, en romanche et en anglais.

La même plateforme de gestion électronique permet d'établir la part de textes rédigés à l'origine en allemand, en français ou en italien par les unités administratives (départements, offices) ; cette donnée statistique (1999-2018) peut ainsi fournir des informations sur

l'évolution de la production de textes dans les trois langues officielles et, dès lors, sur le choix de la langue de travail au sein de l'administration fédérale<sup>47</sup>.

Comme il fallait s'y attendre, l'allemand est nettement prédominant (80 pour cent), suivi du français, en augmentation durant la dernière décennie (18 pour cent), et de l'italien avec une présence très marginale (2 pour cent) ; la situation varie d'un département à l'autre. Suivant l'augmentation du droit international par rapport au droit interne, la présence de l'anglais parmi les textes d'origine devient significative. L'indicateur a cependant une valeur relative, car la saisie de la 'langue de départ' dans le système CPO n'a pas été suivie avec rigueur au fil du temps. De plus, le texte de départ peut être rédigé par plusieurs personnes dans plusieurs langues et, tout au long du processus d'élaboration des textes, il y a une « contamination positive » entre les versions linguistiques, ce qui est d'ailleurs une caractéristique reconnue et intéressante de notre législation d'État plurilingue.

### **6.3 Mesures : Perspectives 2020 – 2023 (annexe 6)**

Les considérations faites à propos des mesures adoptées s'appliquent *a fortiori* aux perspectives : l'adoption d'une grille commune contribue à structurer l'action et à lui donner de la continuité. D'après les perspectives, la plupart des mesures s'installent dans les pratiques courantes et dans le temps. La volonté de progresser s'affirme aussi bien pour la représentation des communautés linguistiques que pour les compétences linguistiques individuelles, pour le soutien à la pratique ECL ou pour les autres formes de promotion.

Ce constat revient dans la plupart des bilans exprimés sous forme résumée (voir par exemple les *Schlussfolgerungen* du DFJP, DDPS, DFF et DETEC, dans l'annexe 6) et détermine l'action prévue pour l'avenir à moyen terme. La promotion du plurilinguisme est vécue comme un atout non seulement individuel mais aussi collectif, et semble désormais être bien intégrée dans la gouvernance. Les perspectives sont présentées *in extenso* dans l'annexe 6 au présent rapport.

---

<sup>47</sup> Modèle d'impact, Indicateur n. 4 (Art. 6, al. 2, let. a, OLang). Ces aspects ont été analysés par Zwicky, Roman; Kübler, Daniel ; Beuret, Debora ; Schuppisser, Lyne. 2018. «Topkader und Mehrsprachigkeit in der Bundesverwaltung», *Op. cit.*, et par Rainer J. Schweizer, Isolde Burr, dans le cadre du PNR 56.

## 7 Conclusions et recommandations

### 7.1 Conclusions

Les éléments évoqués dans ce rapport illustrent les progrès accomplis au cours de la période sous revue.

Sur le plan de la gouvernance, l'adoption du modèle d'impact et la réalisation du projet ECL fournissent les instruments principaux d'évaluation des politiques publiques et, en l'occurrence, du processus de rééquilibrage des communautés linguistiques au sein de l'administration fédérale.

Grâce à la saisie des compétences linguistiques individuelles, le capital linguistique dans son ensemble peut être, pour la première fois, visualisé et valorisé pour chaque langue officielle. Les analyses montrent une richesse des compétences et un effort plurilingue important déployé par le personnel de la Confédération.

Sur le plan de la mise en œuvre, le bilan d'ensemble des mesures adoptées et réalisées par les départements et la ChF est positif; il montre un engagement collectif croissant et la vitalité du plurilinguisme vécu, aussi bien institutionnel qu'individuel.

Les actions menées en matière de collaboration, de coordination et de sensibilisation au sein de l'administration fédérale ainsi que sur le plan national et international complètent ce bilan. La prochaine législature permettra de consolider ultérieurement le travail en cours.

### 7.2 Recommandations

Représentation des communautés linguistiques. En général, les tendances présentées montrent les efforts déployés pour rééquilibrer les différentes communautés au sein des départements, de la ChF et de leurs unités administratives. Cependant, il reste du travail à faire. A ce propos, des marges de manœuvre existent dans le cadre du renouvellement du personnel. Les départs à la retraite, d'ici 2026, montrent une surreprésentation du personnel germanophone. Cela crée des marges de rééquilibrage en faveur des communautés italophone, francophone et romanche. La prise en compte de la rotation annuelle du personnel augmente encore plus les possibilités d'agir.

Formation linguistique. En termes financiers, depuis 2016, il est possible de suivre séparément l'évolution des ressources allouées à la formation linguistique et des ressources allouées à la formation continue du personnel de la Confédération. Le Compte d'État 2018 montre que la formation linguistique représente le 12.6 pour cent de la formation continue. Ces ressources ne sont pas utilisées complètement. Il en découle une marge de manœuvre permettant de développer ultérieurement la formation linguistique.

Système d'évaluation. Compte tenu de l'interdépendance entre l'analyse actuelle (phase de transition) et son application future souhaitée (consolidation pour la prochaine législature), le travail de coordination interne entre les départements, la ChF, l'OFPER et la déléguée fédérale au plurilinguisme, dans le cadre renouvelé de la CIP ou sous d'autres formes, consistera à :

- identifier, par la concertation, les mesures qui demandent un appui pour une réalisation uniforme (chapitre 6) ;
- consolider l'approche globale d'évaluation, de manière que la valorisation des données puisse se fonder non seulement sur une saisie avec les mêmes instruments, mais aussi sur une approche plus uniforme pour l'analyse et la présentation des résultats ;
- harmoniser les méthodes adoptées par les départements dans le cadre du modèle d'impact (par exemple : même interprétation des degrés de réalisation des mesures – chapitre 6) ;
- effectuer l'analyse complémentaire des taux de réponse et des priorités d'un plan d'action (niveaux de compétences à acquérir et classes d'âge) ;
- étudier la faisabilité du deuxième ensemble d'indicateurs couvrant la période 2020-2023, y compris l'alternative à l'indicateur *Personalbeurteilung*, qui ne s'est pas révélé suffisamment significatif pour permettre d'évaluer l'égalité des chances.



## **Annexes**

### **Annexe 1**

Modèle d'impact – Critères d'évaluation et indicateurs

### **Annexe 2**

Évaluation des compétences linguistiques ECL – Cadre européen commun de référence pour les langues CECR – Mode d'emploi et FAQ

### **Annexe 3**

Objets politiques 2014-2019 – interventions parlementaires

### **Annexe 4**

Représentation des communautés linguistiques par langue maternelle (jusqu'en 2017) et langue première (à partir de 2018), département (Chancellerie fédérale incluse), unité administrative et groupe de classes salariales

### **Annexe 5**

Modèle d'impact – Critères d'évaluation et indicateurs – Ressources financières et humaines pour la promotion du plurilinguisme

Les extraits ci-après des rapports des départements (2018 et/ou 2019) sont des originaux émanant des différents départements.

### **Annexe 6**

Modèle d'impact – Critères d'évaluation et indicateurs – Mesures: perspectives pour la période allant de 2020 à 2023

Les extraits ci-après des rapports des départements (2018 et/ou 2019) sont des originaux émanant des différents départements.