

PROGRAMMATION ET SUIVI DE LA MISE EN ŒUVRE DE LA «POLITIQUE DE PLURILINGUISME» DANS L'ADMINISTRATION FÉDÉRALE SUISSE

Publié dans "L'Italiano in Svizzera", (dir.) Bruno Moretti, Elena Maria Pandolfi, Matteo Casoni, Sabine Christopher, numéro thématique de Studi Italiani di Linguistica Teorica e Applicata (2016/3), vol. 45, n. 3, p. 479-497 (2016).

1. INTRODUCTION

En tant que forme particulière de politique publique – définie comme un ensemble de mesures ciblées mises en œuvre par les pouvoirs publics pour résoudre un problème présentant une importance politique collective –, les politiques linguistiques doivent faire l'objet d'une programmation portant sur leurs aspects administratifs et leur gestion. Cette programmation doit inclure l'élaboration d'un modèle qui explicite les hypothèses relatives aux liens de causalité existant entre l'intervention publique et les résultats escomptés et définisse des attributions de compétences spécifiques. Les politiques linguistiques doivent ensuite être mises en œuvre et évaluées selon des critères explicites, sur la base de données empiriques et d'indicateurs permettant d'en estimer les coûts et de vérifier si les résultats obtenus sont conformes aux attentes. Si le thème de l'évaluation des politiques linguistiques a déjà fait l'objet de différentes contributions dans la littérature scientifique², celui de leur programmation et du suivi de la mise en œuvre demeure relativement inexploré à ce jour. Le présent article veut être une contribution à la recherche en matière de planification linguistique et traite cette question en s'appuyant sur un cas concret, à savoir le régime linguistique de l'administration fédérale suisse.

Le présent article est organisé comme suit: la section 2 présente le régime linguistique de l'administration fédérale suisse et les traits saillants des nouvelles normes visant à le réformer. Il s'agit en particulier de dispositions inscrites dans la loi fédérale du 5 octobre 2007 sur les langues nationales et la compréhension entre les communautés linguistiques (loi sur les langues, LLC) et dans l'ordonnance du 4 juin 2010 sur les langues nationales et la compréhension entre les communautés linguistiques (ordonnance sur les langues, OLang). Ces deux actes normatifs forment la base légale et définissent les objectifs fondamentaux de ce qu'il est convenu d'appeler la *politique de plurilinguisme* (dans le présent article, nous nous concentrerons sur les aspects concernant directement l'administration fédérale et laisserons de côté les autres champs d'application de la LLC et de l'OLang, tels que le soutien aux cantons plurilingues ou la sauvegarde et la promotion des langues et des cultures italienne et romanche dans les cantons du Tessin et des Grisons). La politique de plurilinguisme vise, entre autres, à assurer

une représentation plus équilibrée des quatre communautés linguistiques dans l'administration fédérale et à améliorer les compétences linguistiques du personnel fédéral, promouvant ainsi la communication plurilingue. Elle entend donc réformer le régime linguistique de l'administration fédérale par des interventions requérant des investissements en ressources humaines et matérielles de la part de cette administration, d'où la nécessité d'une programmation et d'une gestion, ainsi que d'une évaluation finale des résultats. La section 3 aborde ensuite la question de la programmation de la politique linguistique, s'arrêtant en particulier sur l'importance de la *théorie du programme* comme instrument de planification linguistique. Enfin, la section 4 présente, en guise de conclusion, quelques réflexions sur le contrôle et l'évaluation. Le présent numéro de la revue étant consacré à la thématique de l'italien en Suisse, nous prêterons une attention particulière à la position de cette langue dans l'administration fédérale³.

2. LE RÉGIME LINGUISTIQUE DE L'ADMINISTRATION FÉDÉRALE SUISSE ET LA POLITIQUE DE PLURILINGUISME

Un régime linguistique peut être défini comme une politique linguistique institutionnelle, autrement dit une politique linguistique adoptée par un État, une région ou une organisation internationale pour gérer sa communication multilingue interne et externe. Ce régime définit les langues officielles et de travail de l'organisation, leurs champs d'application respectifs ainsi que le rôle des services de médiation linguistique, tels que la traduction et l'interprétariat. Selon l'art. 70, al. 1, de la Constitution fédérale de la Confédération suisse (Cst.), les langues officielles de la Confédération sont l'allemand (sous sa forme standard), le français et l'italien, le romanche n'étant une langue officielle que pour les rapports que la Confédération entretient avec les personnes dont c'est la langue⁴. L'allemand, le français et l'italien jouissent des mêmes droits dans l'administration fédérale et peuvent être utilisés dans la communication de travail interne et externe. L'art. 18 Cst. garantit en outre la liberté d'utilisation de la langue.

La LLC précise les dispositions constitutionnelles mentionnées ci-dessus. C'est ainsi que l'art. 3, al. 1, let. b, LLC dispose que la Confédération «garantit la liberté de la langue dans tous les domaines de l'activité de l'État et veille à sa mise en œuvre». Cette garantie vaut évidemment aussi pour l'administration fédérale elle-même, comme le confirme l'art. 9, al. 1, LLC, qui prévoit que «les membres du Conseil fédéral, le chancelier de la Confédération et les employés de l'administration fédérale travaillent, au choix, en allemand, en français ou en italien». Mais pour garantir une réelle liberté d'utilisation des trois langues officielles dans l'administration fédérale, encore faut-il que le personnel possède les compétences linguistiques nécessaires. Cela implique non pas que tous les fonctionnaires soient parfaitement trilingues, mais simplement que leurs connaissances actives et/ou passives⁵ des langues officielles soient suffisantes pour qu'ils puissent réellement travailler selon le modèle

communicationnel dit de l'*intercompréhension* – pour utiliser le terme officiel (voir DFP, 2015a) – dans les services et pour les tâches qui le requièrent. Par intercompréhension, on entend un mode de communication plurilingue selon lequel les personnes parlent et écrivent dans la langue officielle de leur choix (généralement leur langue première), se fiant au fait que leurs interlocuteurs ont de cette langue des connaissances passives suffisantes pour la comprendre. Le principe de la liberté d'utilisation d'une langue ou d'une autre dans le contexte professionnel reste cependant purement théorique si de nombreux fonctionnaires ne sont pas à même de comprendre cette langue. Les services de traduction et d'interprétariat peuvent certes atténuer ce problème pour les documents clés ou les réunions importantes, mais il n'est pas possible d'y recourir dans toutes les situations.

Les résultats de différentes recherches montrent que la communication interne de l'administration fédérale tend à fonctionner principalement sur un mode bilingue allemand-français et que l'italien est peu utilisé. D'après une enquête représentative réalisée auprès de 5576 fonctionnaires (Christopher Guerra / Zurbriggen, 2013), l'allemand standard et le français sont utilisés par respectivement 95,5% et 90% du personnel de l'administration fédérale, tandis que seules 36,6% des personnes interrogées se servent de l'italien, du fait notamment que les fonctionnaires germanophones et francophones n'ont pas de connaissances suffisantes de cette langue. Il ressort également de cette enquête que le niveau moyen de compétence linguistique des personnes interrogées correspond au niveau B1 du Cadre européen commun de référence pour les langues (CECRL), autrement dit au niveau *intermédiaire inférieur*, également appelé niveau «seuil». Le niveau de compétence moyen est plus élevé en allemand et en anglais qu'en français et en italien, ce qui indique qu'il est nécessaire d'investir dans la formation linguistique dans ces deux dernières langues. Selon une autre enquête, seuls deux tiers des collaborateurs francophones et italophones affirment pouvoir travailler dans leur langue première (correspondant généralement à leur langue maternelle) dans l'administration fédérale (Kübler *et al.*, 2011: 920). L'italien semble être utilisé plutôt comme langue de traduction que comme langue de travail, sauf dans les cas où la communication de la Confédération s'adresse directement à des citoyens, à des collectivités publiques ou à des organismes privés du canton du Tessin, des Grisons italophones ou résidant en Italie (Andrey / Kübler, 2008).

Un premier problème que la politique linguistique est appelée à résoudre est donc celui des *compétences linguistiques* du personnel de l'administration fédérale. C'est ainsi que l'art. 20, al. 1, LLC prévoit que «la Confédération encourage les compétences linguistiques de son personnel dans les langues nationales». Les dispositions de la loi sont en outre reprises à l'art. 6 OLang et précisées à son art. 8, qui se réfère également aux dispositions de l'art. 4, al. 2, let. e^{bis}, de la loi du 24 mars 2000 sur le personnel de la Confédération (LPers). Il nous paraît opportun de reporter ci-dessous les trois premiers alinéas de l'art. 8 OLang.

¹ Les employeurs [...] veillent à ce que:

- a. tout employé possède les connaissances écrite et orale d'une deuxième langue officielle nécessaires à l'exercice de sa fonction;
- b. tout cadre moyen possède une bonne connaissance active d'au moins une deuxième langue officielle et, si possible, une connaissance passive d'une troisième langue officielle;
- c. tout cadre supérieur et tout cadre moyen qui exerce une fonction de conduite possèdent une bonne connaissance active d'au moins une deuxième langue officielle et une connaissance passive d'une troisième langue officielle.

² Les employeurs proposent à leurs employés des cours de langue en allemand, en français et en italien.

³ Si un cadre ne possède pas les connaissances linguistiques requises lors de son engagement, l'employeur prend dans l'année qui suit les mesures nécessaires pour les améliorer.

Un premier objectif de la politique linguistique de l'administration fédérale doit donc consister à mettre en œuvre les dispositions de l'OLang, de manière à garantir l'efficacité de la communication en mode d'intercompréhension, en particulier entre les cadres ainsi qu'entre ces derniers et leurs subordonnés, sans préjudice du rôle que les services linguistiques coordonnés par la Chancellerie fédérale sont appelés à jouer.

La politique de plurilinguisme doit également faire face à un autre problème, qui est en partie lié à la question des compétences linguistiques et concerne plus particulièrement la représentation des quatre communautés linguistiques suisses aux différents échelons hiérarchiques de l'administration fédérale. Les fonctionnaires «francophones et italophones sont fréquemment exclus des postes de niveau supérieur, au motif que leur compétence en allemand n'est pas parfaite» (Andrey *et al.*, 2008: 4; traduit par nos soins, italique de l'auteur). De même, les collaborateurs de langue italienne qui ne sont pas à même d'écrire dans une autre langue officielle sont de fait «exclus des postes les plus attrayants et offrant des perspectives de carrière intéressantes» (Andrey / Kübler, 2008: 101). Toutefois, au-delà de l'effet des compétences linguistiques sur les perspectives de carrière, la question de la représentation revêt une importance plus générale. Une répartition des emplois dans l'administration fédérale qui soit proportionnelle à la population des quatre communautés linguistiques du pays est en effet considérée comme un facteur essentiel d'équité, d'égalité des chances et de respect de la diversité. On parle en l'occurrence d'«administration publique représentative» (Kübler, 2013). Sous le titre «Plurilinguisme dans les services publics», l'art. 20, al. 2, LLC prévoit à cet égard que «la Confédération veille à ce que les communautés linguistiques soient représentées équitablement dans les autorités fédérales et dans les commissions extraparlimentaires; elle encourage le plurilinguisme dans l'armée». Ces dispositions légales sont précisées à l'art. 7 OLang, qui prévoit que la représentation des communautés linguistiques dans les unités de l'administration fédérale, à l'exception du domaine des écoles polytechniques fédérales (EPF), doit viser les fourchettes suivantes: allemand: 68,5 à 70,5%; français: 21,5 à 23,5%; italien: 6,5 à 8,5%; romanche: 0,5 à 1,0%. Rappelons qu'en 2014, l'effectif de l'administration fédérale

s'élevait à 35 853 personnes, selon les données officielles figurant dans l'annexe 1 (DFP, 2015b) du *rapport d'évaluation* portant sur la période de 2008 à 2014, publié par la déléguée fédérale au plurilinguisme (DFP) en 2015 (DFP, 2015a)⁶.

Les analyses internes réalisées dans l'administration fédérale montrent que les communautés italophone et romanche sont sous-représentées, hormis à la Chancellerie fédérale et au Département fédéral des finances (DFF), et que la communauté francophone l'est aussi dans plusieurs unités administratives (DFP, 2015a: 3). On observe en outre une surreprésentation des germanophones parmi les cadres supérieurs, tandis que les italophones et les romanches sont au contraire particulièrement sous-représentés dans cette catégorie de personnel. Ces résultats semblent contrevenir aux dispositions de l'art. 6 – intitulé «Égalité des chances entre les employés des différentes communautés linguistiques» –, al. 2, let. c, OLang, qui prévoit que les employés doivent avoir «les mêmes chances de développement et de promotion», quelle que soit la communauté linguistique à laquelle ils appartiennent.

La politique de plurilinguisme de l'administration fédérale vise donc à résoudre la double question de la représentation des communautés linguistiques et des compétences linguistiques du personnel fédéral. Dans la pratique, cette politique est définie par les dispositions des art. 6, 7 et 8 OLang. L'art. 8c OLang charge en outre les départements et la Chancellerie fédérale d'établir un catalogue de mesures destinées à mettre en œuvre la politique de plurilinguisme. Il leur incombe également de suivre l'application des *instructions du Conseil fédéral concernant la promotion du plurilinguisme dans l'administration fédérale*⁷. À cette fin, ils doivent désigner des responsables de la promotion du plurilinguisme qui «soutiennent les départements et la Chancellerie fédérale dans la mise en œuvre des objectifs stratégiques et participent au groupe de coordination interdépartemental présidé par le DFP» (DFP, 2015a: 7). Une liste des mesures adoptées de 2012 à 2014 est présentée dans l'annexe 2 (DFP, 2015c) du *rapport d'évaluation* (DFP, 2015a). Dans ce rapport, la DFP relève en particulier ce qui suit:

La comparaison des mesures de la Chancellerie fédérale et des départements de 2012 à 2014 par rapport au catalogue de la période précédente [2008 à 2011] révèle une nette augmentation et différenciation de celles-ci. Bien que des différences subsistent entre les départements, on constate dans l'ensemble une nouvelle dynamique; le bien-fondé des mesures est acquis et cette conviction se traduit par de véritables plans d'actions plus ou moins élaborés. Une partie des mesures est éphémère (rencontres, conférences, journées d'étude, etc.), d'autres s'inscrivent dans la durée (stratégies, groupe de coordination DEFR [Département fédéral de l'économie, de la formation et de la recherche], traductions, publications, cours de langues, etc.). Des axes prioritaires se dessinent: les procédures de recrutement, l'évaluation et le renforcement des compétences linguistiques et la mise sur pied de cours de langue «sur mesure» pour étoffer l'offre de cours de l'OFPER [Office fédéral du personnel]; une multitude d'initiatives d'information, de sensibilisation et d'échange interculturel complètent la palette des mesures. Au-delà des intentions, la plupart de ces mesures doivent être évaluées du point de vue de l'opportunité, de la réalisation concrète et de l'efficacité, ponctuellement et dans l'ensemble. C'est un défi méthodologique qui nous attend pour les prochaines années (DFP, 2015a: 7).

L'évaluation des résultats de la politique linguistique pour la période 2015 à 2019 sera réalisée le moment venu par les services compétents. Il n'est en effet pas encore possible de se prononcer sur les

effets de mesures dont la mise en œuvre est en cours ou n'a pas encore débuté. Dans les sections qui suivent, nous nous concentrerons par conséquent sur la programmation et sur le suivi de la mise en œuvre de la politique linguistique. Les nouvelles mesures opérationnelles relevant de la politique de plurilinguisme sont élaborées et mises en œuvre par divers acteurs – la Chancellerie fédérale et les sept départements – qui n'ont pas nécessairement les mêmes exigences, ni ne suivent les mêmes modèles d'intervention. Les interventions envisageables ne peuvent cependant pas totalement diverger. Compte tenu des documents officiels et des études à disposition, la section qui suit propose quelques éléments généraux utiles à la programmation systémique et au contrôle de la politique de plurilinguisme.

3. PROGRAMMATION DE LA POLITIQUE LINGUISTIQUE: LE RÔLE DE LA THÉORIE DU PROGRAMME

La LLC et l'OLang peuvent déjà être considérées comme des produits de la programmation de la politique de plurilinguisme. Comme le relèvent Knoepfel *et al.* (2015: 190), la programmation débute précisément avec l'adoption d'un ensemble de normes et de règles que les parlements, les gouvernements et les autorités d'exécution considèrent comme nécessaires aux fins de la réalisation d'une politique publique. Nous avons vu plus haut que ces normes définissent un ensemble de groupes cibles (les unités de l'administration fédérale et par conséquent leur personnel à divers degrés), fixent certaines compétences et responsabilités (p. ex. de l'employeur, des cadres et de la DFP) et fournissent des indications sur les moyens à disposition pour mettre en œuvre la politique arrêtée.

Toutefois, comme la plupart des actes normatifs, la LLC et l'OLang sont des documents de portée générale qui, pour produire leurs effets, doivent encore être précisés et traduits en mesures opérationnelles. Il s'agit par conséquent de définir de manière explicite des objectifs intermédiaires qui concrétisent les buts généraux inscrits dans les actes normatifs. Il faut également fixer les modalités opérationnelles des interventions, autrement dit les mesures dont la mise en œuvre permettra aux responsables de l'exécution de la politique linguistique d'atteindre les objectifs définis. Enfin, il y a lieu d'élaborer des indicateurs quantitatifs permettant d'évaluer le degré d'efficacité et les coûts des mesures mises en œuvre. Comme le rappellent Knoepfel *et al.* (2015: 198), on classe habituellement les *modalités d'intervention* que peuvent suivre les mesures opérationnelles en quatre catégories: la première est la *réglementation directe*, fondée sur des interdictions, des obligations, l'octroi de droits et l'application de sanctions. Les modalités de la deuxième catégorie prévoient de recourir à des moyens *incitatifs* ou au contraire *dissuasifs* d'ordre financier, destinés à modifier indirectement le comportement des membres du groupe cible. La troisième catégorie repose sur la *persuasion*, autrement dit sur l'application de stratégies visant à convaincre les acteurs concernés. Enfin, les modalités de la quatrième catégorie consistent en la *fourniture directe* de biens et de services. Il ressort de la lecture de la LLC et de l'OLang que les modalités d'intervention qui y sont prévues pour assurer la mise en œuvre de la politique de

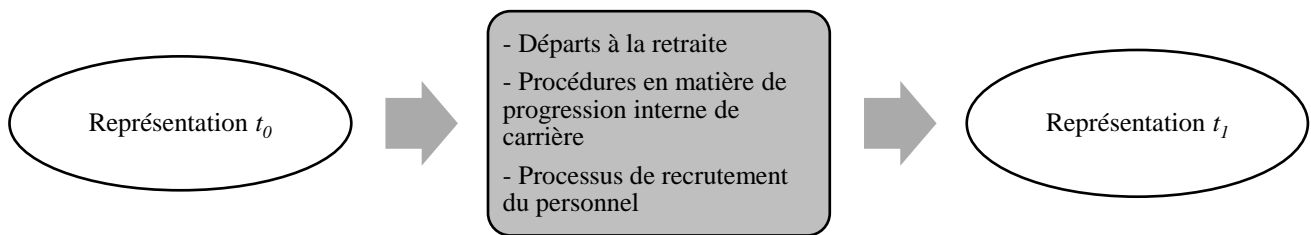
plurilinguisme relèvent essentiellement des troisième et quatrième catégories. Les mesures opérationnelles doivent donc respecter ces modalités.

Les mesures opérationnelles doivent être organisées selon un modèle ou un programme cohérent. Dans la littérature, ce modèle est généralement appelé *théorie du programme* (calque de l'anglais *program theory*, Rossi *et al.*, 2004; Leblanc-Constant / Bard, 2013) ou parfois *théorie du changement* (Lippi, 2007). La théorie du programme peut être définie comme un modèle interprétatif de l'action de la politique linguistique, qui explicite comment les ressources (*input*) se traduisent par des produits ou réalisations (*output*), puis par des résultats (*outcome*). Elle permet de clarifier la logique et les mécanismes par lesquels les mesures de politique linguistique influencent l'évolution des pratiques et des représentations des acteurs visés par cette politique. Il s'agit non pas de simplement dresser une liste des interventions à effectuer, mais bien d'expliquer l'ensemble des hypothèses concernant les relations de cause à effet et préfigurant la manière dont l'intervention publique doit donner des résultats, autrement dit être efficace. La théorie du programme de la politique linguistique présuppose et a donc pour fondement une idée du changement linguistique, autrement dit une idée concernant l'évolution des pratiques et des représentations linguistiques des acteurs formant le groupe cible. Elle peut donc être considérée comme l'ossature programmatico-opérationnelle de la politique linguistique. Nous allons brièvement clarifier quelle pourrait être une théorie du programme de la politique de plurilinguisme qui soit cohérente par rapport aux modalités d'intervention de type persuasif ou consistant en la fourniture directe de biens et de services. Soulignons qu'il s'agit non pas d'identifier un modèle «exact» et déterministe auquel se tenir, mais uniquement de fournir une représentation cohérente et plausible de l'intervention relevant de la politique linguistique, sans nier a priori la validité d'autres modèles.

3.1 Représentation et processus de recrutement

La politique de plurilinguisme vise à progressivement améliorer la représentation des communautés linguistiques dans l'administration fédérale, si possible à tous les échelons hiérarchiques, jusqu'à ce que les fourchettes de pourcentage inscrites dans l'OLang soient respectées. La figure 1 présente trois facteurs susceptibles d'influer sur cette représentation au fil du temps, autrement dit de modifier les pourcentages mesurés au moment t_0 de manière à ce qu'ils soient conformes aux objectifs programmatiques au moment t_1 .

Figure 1: Facteurs susceptibles d'avoir un impact sur la représentation des communautés linguistiques dans l'administration fédérale



Au-delà des départs à la retraite, il convient de relever l'importance des procédures en matière de progression interne de carrière ainsi que du processus de recrutement du personnel. Les premières peuvent modifier la représentation dans une unité administrative, dans un département ou encore à un échelon hiérarchique donné moyennant, par exemple, l'adoption d'une pratique consistant – à compétences égales – à favoriser la progression interne de carrière des candidats faisant partie d'une communauté linguistique sous-représentée. Elles ne sont toutefois pas à même de modifier la représentation dans l'ensemble de l'administration fédérale. Selon la littérature ethnographique (Andrey *et al.*, 2008; Kübler *et al.*, 2009; Coray *et al.*, 2015) et les rapports officiels (DFP, 2015a), le facteur qui a le plus d'influence sur l'évolution de la représentation des communautés linguistiques dans l'administration fédérale est sans aucun doute le processus de recrutement du personnel. La politique linguistique devrait donc se concentrer sur les éléments du processus de recrutement susceptibles d'influencer cette représentation. En nous fondant sur les études déjà citées et sur notre propre analyse de l'administration fédérale, nous distinguons en l'occurrence deux groupes de facteurs d'influence. Le premier se compose de facteurs (ou variables) que nous qualifierons de *structurels* ou *exogènes*, sur lesquels la politique de plurilinguisme ne peut pas avoir d'influence directe; le second comprend des facteurs *subjectifs* ou *endogènes*, qui dépendent des aptitudes du personnel de l'administration fédérale et peuvent donc être directement influencés par la politique linguistique.

Les facteurs structurels sont la taille respective des communautés linguistiques, la distribution des compétences techniques et linguistiques au sein de la population ainsi que le canton de résidence des candidats potentiels. Toutes choses étant égales par ailleurs, l'administration fédérale a certainement plus de difficultés à recruter un ingénieur en informatique possédant une expérience professionnelle appropriée, de langue première italienne et disposé à travailler à Berne ou à Zurich qu'un professionnel équivalent de langue première allemande. Cette problématique ne peut certes pas être résolue directement par la politique de plurilinguisme, mais il est possible d'y faire face en élargissant au maximum le bassin de recrutement, de manière à ce qu'il inclue les candidats potentiels appartenant aux communautés sous-représentées. À cette fin, il est indispensable d'améliorer la *qualité informative* des offres d'emploi, ainsi que leur diffusion et leur visibilité dans les régions linguistiques concernées et dans les institutions appropriées (p. ex. universités et écoles professionnelles universitaires). Par qualité

informative, nous entendons le soin apporté à la communication des informations propres à encourager les candidats potentiels à postuler. Il s'agit par exemple de préciser dans l'annonce que, comme prévu à l'art. 7 OLang, «à qualifications égales, sont engagés en priorité les candidats issus de communautés linguistiques sous-représentées», ou encore d'indiquer expressément qu'il existe des possibilités de télétravail. La programmation de la politique de plurilinguisme doit donc prévoir des mesures permettant d'intervenir sur le contenu des annonces, et définir des indicateurs de contrôle des résultats. Il s'agit en l'occurrence non seulement de suivre le nombre d'offres d'emploi publiées et adéquatement diffusées, mais aussi d'observer si les candidatures reposent effectivement sur les annonces ou si elles passent par d'autres canaux.

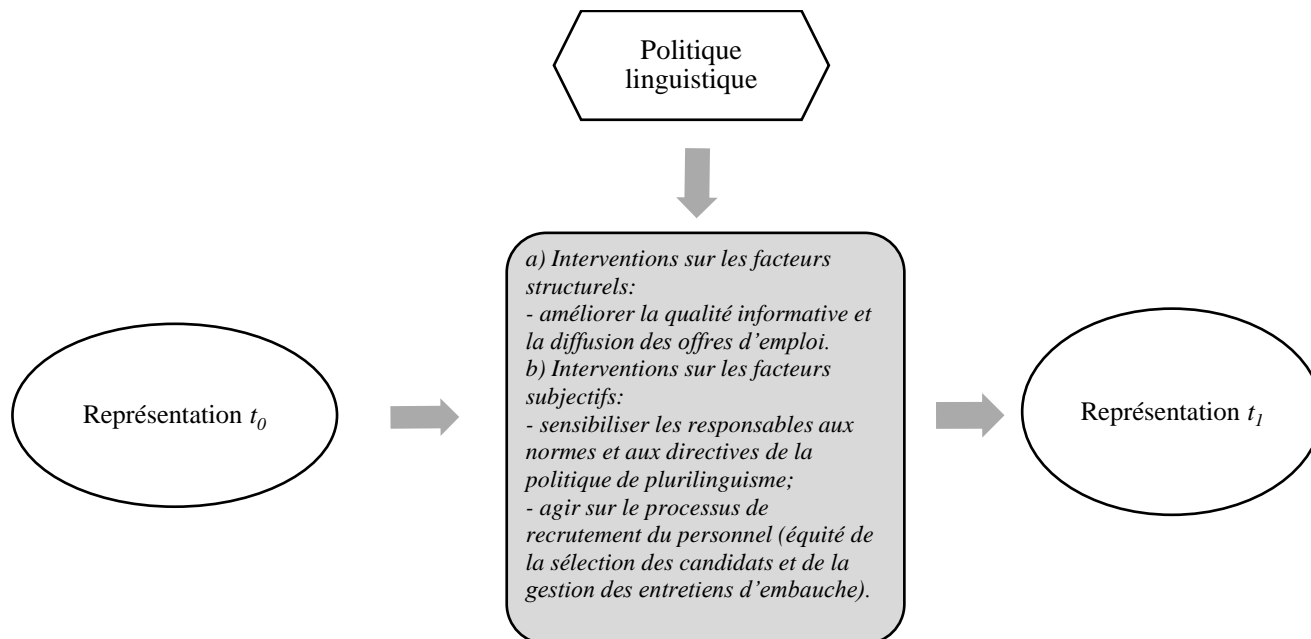
Le second groupe de facteurs d'influence se caractérise par des éléments dits subjectifs. Étant donné que la loi exclut de recourir à des mesures coercitives ou à des incitations financières, il faut miser sur la persuasion et agir sur la motivation des responsables des engagements. Il y a donc lieu, premièrement, d'organiser au sein de l'administration fédérale des campagnes d'information et de sensibilisation des responsables des procédures de sélection des candidats. Un indicateur de réalisation de la politique de plurilinguisme pourrait alors être le nombre de participants aux séminaires d'information (éventuellement réparti par classes de salaire). Toutefois, l'indicateur d'efficacité finale le plus important restera l'évolution des pourcentages de représentation. Deuxièmement, il est indispensable d'intervenir directement sur les mécanismes et les pratiques consolidées de sélection préliminaire des candidats et de gestion des entretiens d'embauche. En ce qui concerne la sélection des candidats, il ressort de l'étude de Kübler *et al.* (2009) que les responsables hiérarchiques ont tendance à s'entourer de collaborateurs partageant la même langue première que la leur. Les auteurs avancent l'hypothèse selon laquelle une certaine affinité culturelle et linguistique serait de nature à influencer les choix des futurs responsables hiérarchiques des candidats, sans qu'ils en aient véritablement conscience. De plus, selon Coray *et al.* (2015), le processus de présélection des candidats peut défavoriser les membres d'une minorité si les responsables de la sélection n'ont pas conscience qu'il existe différents styles et traditions culturelles en matière de présentation des candidatures. Dans ce cas également, le seul instrument d'intervention possible est un intense travail de sensibilisation des responsables des engagements, doublé d'une vérification systématique du fait que leurs compétences linguistiques et interculturelles sont suffisantes pour pouvoir effectivement évaluer des candidats dans plusieurs langues. Une programmation adéquate doit donc prévoir des mesures ad hoc. Un indicateur utile pour détecter l'existence d'un éventuel problème de discrimination durant la phase de présélection dans un département fédéral est donné par la formule $K_i = \frac{C_i^S}{C_i^P}$, où C_i^P est le nombre de candidatures présentées annuellement dans la langue i et C_i^S le nombre de candidats de cette même langue présélectionnés pour un entretien d'embauche. Si la valeur de l'indicateur K_i est systématiquement plus élevée pour une

langue donnée, il est possible que l'on ait affaire à un problème de discrimination linguistique durant la phase de présélection.

En ce qui concerne l'entretien d'embauche proprement dit, il y a lieu d'intervenir sur son organisation et son déroulement. Comme le relèvent Kübler *et al.* (2009), dans la région de Berne, les responsables des entretiens d'embauche sont pour la plupart germanophones; dès lors, si l'entretien se déroule pour l'essentiel en allemand, les candidats de langue première française ou italienne voient leurs compétences linguistiques actives en allemand testées pendant les discussions portant sur leurs compétences techniques et leurs compétences sociales, tandis que pour les candidats germanophones, l'examen des compétences linguistiques a lieu à un autre moment. Pour résoudre ce problème, il est recommandé de diviser l'entretien d'embauche en deux phases distinctes (DFP, 2015a: 20). La première phase doit se dérouler dans la langue officielle préférée du candidat, afin de mettre tout le monde sur un pied d'égalité, et porter sur ses compétences techniques et sociales; la seconde doit servir exclusivement à l'évaluation des compétences linguistiques. Cela présuppose évidemment que la personne chargée de conduire l'entretien possède des compétences linguistiques (au moins passives) suffisantes dans les trois langues officielles. La programmation de la politique linguistique de la part des unités administratives doit donc prévoir des mesures ad hoc ainsi que des indicateurs propres à assurer un monitoring de la mise en œuvre de cette politique. Il pourrait s'agir par exemple du pourcentage d'entretiens d'embauche conformes au modèle recommandé par la DFP ou du pourcentage de ceux prévoyant la participation d'un évaluateur issu d'une communauté linguistique sous-représentée.

La figure 2 récapitule le contenu de la présente section en indiquant par quels types d'intervention la politique linguistique doit se traduire au niveau du recrutement du personnel pour faire évoluer le pourcentage effectif des collaborateurs de chacune des quatre communautés linguistiques vers les fourchettes inscrites dans l'OLang. La programmation de la politique linguistique dans les différentes unités administratives doit tendre à résoudre les problèmes présentés ci-dessus par l'adoption de mesures opérationnelles adéquates et cohérentes.

Figure 2: Actions visant à intervenir sur la représentation des communautés linguistiques dans l'administration fédérale



La théorie du programme esquissée ci-dessus peut servir de ligne directrice générale. La logique qui sous-tend les liens de causalité invite à intervenir sur la qualité et la visibilité des offres d'emploi, sur la sensibilisation des responsables des engagements et sur la garantie d'une plus grande équité des processus de sélection des candidats et de gestion des entretiens d'embauche. Quelques indicateurs mesurables ont en outre été proposés dans la présente section, mais il en existe de nombreux autres, qu'il n'est cependant pas possible d'énumérer ici, faute de place.

3.2 Compétences linguistiques et communication plurilingue

L'administration fédérale est en train de se doter d'un nouveau système d'évaluation des compétences linguistiques du personnel reposant sur le principe de l'autodéclaration. Ce système permettra de juger de l'état actuel des compétences linguistiques aux divers échelons hiérarchiques et de mesurer l'écart entre, d'une part, les compétences effectives et, d'autre part, celles requises par la tâche décrite dans l'offre d'emploi ainsi que celles prévues à l'art. 8 OLang. Comblé les écarts entre l'état *effectif* et l'état *requis* des compétences linguistiques des collaborateurs est un des objectifs de la politique linguistique (DFP, 2015a: 11).

Afin d'améliorer les compétences linguistiques du personnel et rendre ainsi praticable – au moins *potentiellement* – la stratégie de l'intercompréhension, il est nécessaire d'agir sur deux ensembles de facteurs (nous reviendrons sur le sens à donner ici au terme de «potentiellement»). Le premier ensemble (a) comprend des facteurs de type *matériel*, sur lesquels il est possible d'agir selon les modalités d'intervention définies plus haut comme consistant en la «fourniture directe de biens et de services». Le

second ensemble (b) se compose de facteurs de nature *motivationale*, sur lesquels il est possible d'agir selon les modalités d'intervention dites «persuasives».

Concrètement, la fourniture directe de biens et de services (a) prend la forme d'une offre de cours de langue ainsi que de matériel didactique et d'apprentissage, en particulier pour l'italien, celui-ci étant la langue officielle que le personnel de l'administration fédérale connaît le moins bien en moyenne. Il faut donc organiser des cours de langue qui soient de bonne qualité aux yeux du personnel, si possible à proximité des lieux de travail, et mettre à disposition des structures et des instruments facilitant l'apprentissage linguistique, par exemple des salles informatiques ainsi que des journaux et des revues d'actualité. Soulignons qu'il s'agit là d'un facteur dont l'importance est tout autre que secondaire. L'enquête déjà citée réalisée par Christopher Guerra / Zurbriggen (2013) montre en outre que de nombreux responsables des ressources humaines et de nombreux collaborateurs n'ont pas connaissance des offres de formation existantes. Il conviendrait dès lors de prendre pour indicateur du succès de la politique de plurilinguisme – au niveau de l'acquisition des compétences nécessaires – le nombre de participants aux cours de langue ou le nombre total d'heures de participation (autrement dit le nombre de participants multiplié par le nombre d'heures de cours), plutôt que le nombre de cours proposés ou le nombre d'heures d'enseignement dispensées dans des classes aux rangs parfois clairsemés (DFP, 2015a).

Pour agir sur les facteurs matériels qui découragent l'apprentissage linguistique, il est également nécessaire d'intervenir sur les conditions et les obstacles limitant la participation aux cours de langue. Selon l'enquête citée plus haut, la moitié des personnes interrogées déclarent avoir l'intention de suivre des cours de langue, mais cela ne signifie pas pour autant que leurs bonnes intentions se réalisent. L'obstacle le plus important, aux dires des sondés, réside non pas tant dans les coûts à la charge du personnel – qui peuvent être réduits par la fourniture directe de formations linguistiques à prix contrôlés – que dans le manque de temps. Dans la pratique, intervenir sur la contrainte temporelle signifie libérer du temps de travail en accordant des permissions spéciales. Afin d'éviter qu'il n'en résulte une baisse générale de productivité, le temps soustrait à l'exécution des tâches professionnelles des collaborateurs participant à une formation linguistique pourrait être compensé par des suppléants, en sachant toutefois que cela pourrait occasionner des charges supplémentaires à l'administration fédérale. Il y a certes d'autres acteurs, notamment l'école et l'université, impliqués dans le développement et la consolidation des compétences linguistiques des citoyens, autrement dit des candidats potentiels à un emploi dans l'administration fédérale, mais cette question sort du cadre du présent article, dans la mesure où elle échappe aux mesures opérationnelles que peut adopter l'administration fédérale.

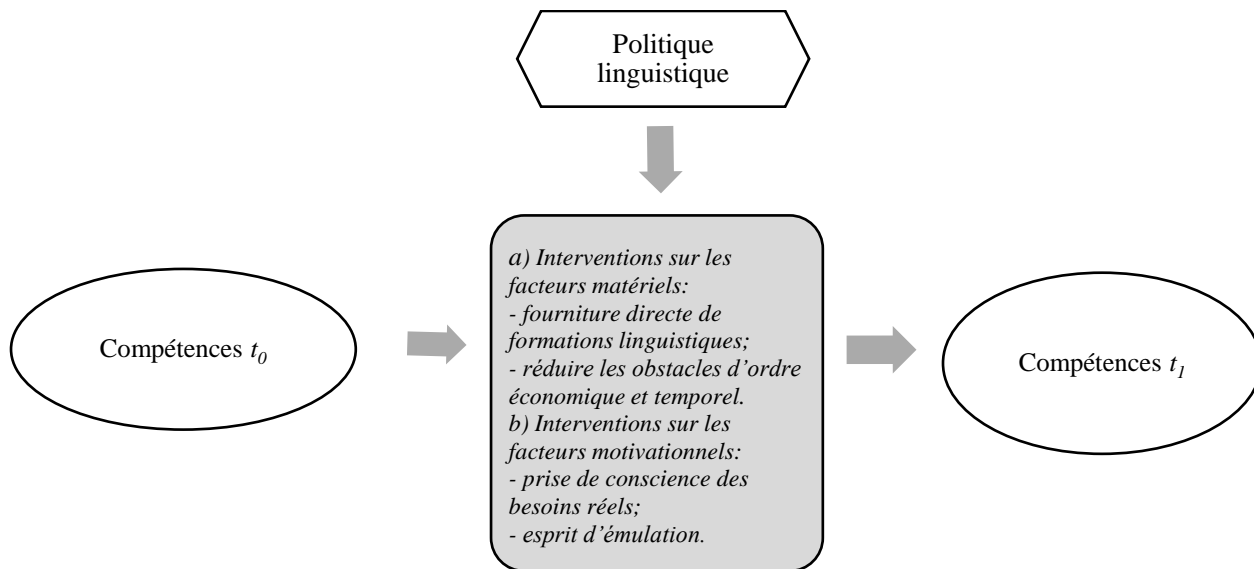
Pour intervenir sur les facteurs de type motivationnel (b), il est nécessaire d'agir sur les pratiques et les représentations du personnel. Plusieurs auteurs soulignent l'importance fondamentale que revêt le

soutien apporté par les supérieurs hiérarchiques aux collaborateurs qui veulent suivre une formation linguistique (Kübler *et al.*, 2011; Christopher Guerra / Zurbriggen 2013). Pour influencer sur la motivation des collaborateurs à améliorer leurs compétences linguistiques et sur la volonté des cadres à les encourager à le faire, il est possible de suivre deux approches, compatibles entre elles: une méthode fondée sur l'analyse des besoins objectifs de compétences linguistiques et une autre reposant sur l'esprit d'émulation. La première méthode consiste à faire prendre conscience au personnel et aux responsables hiérarchiques d'une unité administrative donnée des besoins réels de l'unité en matière de compétences linguistiques. On peut y parvenir en analysant la correspondance entre les compétences linguistiques effectivement disponibles et celles requises par l'exercice des fonctions institutionnelles incombant à l'unité, comme le suggèrent Christopher Guerra / Zurbriggen (2013). Mais de quels indicateurs se servir à cette fin? Sans exclure le recours à d'autres indicateurs, nous sommes d'avis qu'une telle analyse doit reposer prioritairement sur une comparaison objective et quantifiable entre les niveaux moyens *effectifs* et *requis* des compétences linguistiques du personnel de l'unité, conformément aux recommandations de la DFP (DFP, 2015a), ou encore sur des indicateurs quantitatifs mesurant la probabilité qu'il y ait, dans un groupe de travail formé de personnes aux répertoires linguistiques variés, une ou plusieurs langues qui y garantissent la communication (voir p. ex. Voslamber, 2006; Grin, 2006; Colomer, 1990). S'appuyant sur les résultats de ces analyses, les responsables de la mise en œuvre de la politique de plurilinguisme pourraient agir sur la motivation des acteurs concernés, les poussant à améliorer leurs compétences linguistiques pour être à la hauteur des besoins objectifs liés à leur travail.

La seconde méthode de type motivationnel consiste quant à elle à susciter un esprit d'émulation à la fois entre acteurs et entre unités administratives. Les supérieurs hiérarchiques peuvent jouer à cet égard un rôle de première importance, en se servant eux-mêmes de plusieurs langues dans leur travail quotidien et en montrant ainsi l'exemple à leurs subordonnés (Christopher / Zurbriggen 2013: 27 et 30). Nous pensons en outre au recours à des instruments déjà largement répandus dans d'autres contextes pour susciter l'émulation entre unités administratives, tels que des «labels» ou des classements, qui désignent implicitement des exemples jugés vertueux. Citons en particulier le *Label du plurilinguisme* (de premier niveau) remis pour la première fois en 2016 à l'Office fédéral de la justice (OFJ), pour son engagement en faveur d'une utilisation active des trois langues officielles de la Confédération. Un indicateur de produit utile pour évaluer l'efficacité des mesures axées sur l'émulation est le nombre d'unités administratives qui prennent des mesures pour obtenir ce label. L'essentiel reste cependant de vérifier si les initiatives de ce genre ont un impact positif sur l'évolution des indicateurs d'efficacité (dits aussi indicateurs de résultat final), autrement dit sur le niveau des compétences linguistiques acquises par le personnel.

La figure 3 récapitule les composantes de la théorie du programme en relation avec l'amélioration des compétences linguistiques dans l'intervalle temporel t_0-t_1 . Il s'agit de présenter non pas des relations de cause à effet de type déterministe, mais plutôt des formes de causalité plausibles. Nous avons proposé plus haut certains indicateurs de résultat, mais il va de soi que d'autres sont également possibles.

Figure 3: Actions visant à intervenir sur les compétences linguistiques du personnel de l'administration fédérale



Relevons pour conclure que la possession de compétences linguistiques actives et passives permettant de travailler en mode d'intercompréhension, autrement dit selon le modèle suggéré à l'art. 3, al. 1, let. d, LLC, est une condition nécessaire mais non suffisante pour que les personnes concernées se servent *effectivement* de ce mode de communication. Les rapports hiérarchiques et les habitudes peuvent en effet contrarier l'utilisation de la langue première même lorsque les collègues ont en principe des connaissances passives suffisantes de cette langue. Les mesures opérationnelles mises en œuvre par les unités de l'administration fédérale doivent donc aussi intervenir sur cette question, par le biais d'initiatives visant à y sensibiliser le personnel, en particulier les cadres et les dirigeants.

4. CONCLUSIONS: VERS LE SUIVI DE LA MISE EN ŒUVRE ET L'ÉVALUATION DE LA POLITIQUE DE PLURILINGUISME

À la phase de programmation de la politique linguistique succède celle de sa mise en œuvre. Or la réalisation des mesures prévues peut nécessiter, dans certains cas, que l'on procède à des ajustements a posteriori de la programmation elle-même. La mise en œuvre des mesures opérationnelles doit donc s'accompagner d'un processus de *suivi*, autrement dit de vérification systématique et continue «de l'état d'avancement de la politique publique en termes d'allocation de ressources (humaines, matérielles,

financières, etc.), de produits réalisés et de résultats obtenus. Le suivi de la mise en œuvre permet d'assurer la cohérence des actions, tant au sein même de la politique concernée que par rapport aux autres politiques publiques.» (Cipriano / Fastré, 2014: 1; traduit par nos soins). Le suivi de la mise en œuvre a en outre pour but de vérifier que les mesures opérationnelles mises en œuvre par les unités administratives conduisent aux réalisations (*output*) et aux résultats (*outcome*) escomptés.

L'évaluation proprement dite vise quant à elle à porter un *jugement* sur la politique linguistique, à la lumière de divers critères d'évaluation, dont les plus courants sont l'efficacité, l'efficience, la pertinence et l'équité. Elle se fonde – non exclusivement – sur les données collectées pendant le suivi de la mise en œuvre. Tant le contrôle que l'évaluation font usage d'*indicateurs*, autrement dit d'instruments propres à rendre compte de «la réalisation d'un objectif, de l'obtention d'un effet, d'un niveau de qualité ou d'une variable contextuelle. Un indicateur fournit des informations quantitatives qui aident les acteurs impliqués dans l'intervention publique à communiquer, à négocier et à prendre des décisions. Aux fins de l'évaluation, les indicateurs les plus importants sont ceux liés aux critères de succès des interventions publiques» (Commission européenne, 2008: 111). Dans la phase de programmation, il est important de tenir compte des éléments suivants: les indicateurs doivent être définis en nombre approprié (autrement dit ne pas être trop nombreux) et être pertinents par rapport à la théorie du programme et aux critères d'évaluation adoptés. Dans le présent article, nous avons proposé divers indicateurs utiles aux fins de la programmation, mais il va de soi que les unités de l'administration fédérale peuvent en élaborer d'autres. Nous tenons cependant à souligner que les indicateurs et les données dont l'administration fédérale aura besoin pour ses futures évaluations devront être clairement définis dès la phase de programmation de chaque cycle quinquennal de la politique linguistique. Cela vaut en particulier pour les indicateurs de résultat, autrement dit les indicateurs rendant compte de l'évolution de la représentation des communautés linguistiques ainsi que des compétences linguistiques dans l'administration fédérale.

BIBLIOGRAPHIE

- Andrey S., Kobelt E., Kübler D. (2008), «Is there a trade-off between diversity and performance? Efficient communication versus multilingualism in the Swiss federal administration», document présenté au *European Group on Public Administration's yearly conference*, Rotterdam, 3 au 6 septembre 2008.
- Andrey S., Kübler D. (2008), «L'italiano a Berna. Rappresentatività e uso delle lingue nell'amministrazione federale», *Dati*, 4, pp. 93-106.
- Berthele, R. (2011), «On abduction in receptive multilingualism. Evidence from cognate guessing tasks», *Applied Linguistics Review*, pp. 191-220, Berlin, New York, de Gruyter.
- Cipriano S., Fastré P. (2014), *Suivi de politiques publiques: quels indicateurs construire?*, Bruxelles, Institut Bruxellois de Statistique et d'Analyse.
- Colomer J. M. (1990), «The utility of bilingualism. A contribution to a rational choice model of language», *Rationality and Society*, 2 (3), pp. 310-334.
- Commission européenne (2008), *EVALSED: The resource for the evaluation of socio-economic development*, Luxembourg, Office des publications de l'Union européenne.

- Coray R., Kobelt E., Zwicky R., Duchêne A., Kübler D. (2015), *Mehrsprachigkeit verwalten? Spannungsfeld Personalrekrutierung beim Bund*, Zurich, Seismo.
- Cottier B., Gossin B. (2014), «Vers un statut juridique du suisse-allemand?», *Sui-generis*, 10-15, pp. 101-114.
- Christopher Guerra S., Zurbriggen S. (2013), *Sprachkurse für Mitarbeitende der Bundesverwaltung. Evaluation und Analyse des Angebotes und dessen Nutzung. Ausführlicher Projektbericht*, Fribourg, Institut de plurilinguisme.
- Desgagné M. L., Vaillancourt F. (2016), «Distribution of the benefits and costs of Canada's federal languages policy: Results for 2001», dans M. Gazzola, B.-A. Wickström (éd.), *The Economics of Language Policy*, Cambridge (MA), MIT Press, pp. 141-164.
- DFP (2015a). *Promotion du plurilinguisme. Rapport d'évaluation au Conseil fédéral et recommandations sur la politique de plurilinguisme (art. 8d, al. 4, OLang). Développement de 2008 à 2014. Perspectives pour la période de 2015 à 2019*, Berne, Département fédéral des finances, Déléguée fédérale au plurilinguisme (DFP).
- DFP (2015b). *Annexe 1 - Répartition des langues par langue maternelle, département, Chancellerie fédérale incluse, unité administrative et groupe de classe salariale. Évolution de la situation entre 2008 et 2014*. Berne, Département fédéral des finances, Déléguée fédérale au plurilinguisme (DFP).
- DFP (2015c). *Annexe 2 - Mesures de la Chancellerie fédérale et des départements. Évolution de la situation entre 2012 et 2014*, Berne, Département fédéral des finances, Déléguée fédérale au plurilinguisme (DFP).
- Direcció General de Política Lingüística (2016), *Bibliografia selectiva. Avaluació de polítiques lingüístiques (1985-2016)*, Barcelone, Centre de Documentació - Direcció General de Política Lingüística www.gencat.cat/llengua/documentacio.
- Gazzola M. (2014), *The evaluation of language regimes. Theory and application to multilingual patent organisations*, Amsterdam, John Benjamins.
- Gazzola M., Grin F. (2017, sous presse), «Comparative language policy and evaluation: Concepts, indicators and implications for translation policy», dans R. Meylaerts, G. González Nuñez (éd.), *Translation and Public Policy: Interdisciplinary Perspectives and Case Studies*, Londres, Routledge, pp. 83-112.
- Grin F. (2003), *Language policy evaluation and the European charter for regional or minority language*, Basingstoke, Palgrave Macmillan.
- Grin F. (2006), «Peut-on faire confiance au modèle '1+2'? Une évaluation critique des scénarios de communication dans l'Europe multilingue», *Revista de Llengua i Dret* 45, pp. 217-231.
- Knoepfel P., Larrue C., Varone F., Savard J.-F. (2015), *Analyse et pilotage des politiques publiques. France, Suisse, Canada*, Québec, Presses de l'Université du Québec.
- Kübler D. (2013), «Verwaltungsorganisation in einem mehrsprachigen Land», dans A. Ladner, J.-L. Chappelet, Y. Emery, P. Knoepfel, L. Mader, N. Soguel, F. Varone (éd.), *Handbuch der öffentlichen Verwaltung in der Schweiz*, Zurich, Neue Zürcher Zeitung Verlag.
- Kübler D., Kobelt É., Andrey S. (2011), «Vers une bureaucratie représentative. La promotion de la représentation et de la diversité linguistiques dans l'administration fédérale en Suisse et au Canada», *Canadian Journal of Political Science / Revue canadienne de science politique*, 44 (4), pp. 903-927.
- Kübler D., Papadopoulos I., Mazzoleni O. (2009), *Le plurilinguisme de la Confédération: Représentation et pratiques linguistiques dans l'administration fédérale*, Programme de recherche national 56 «Diversité des langues et compétences linguistiques en Suisse», Berne, Fonds National Suisse de la Recherche Scientifique (FNS).
- Leblanc-Constant M., Bard C. (2013), *Glossaire des termes usuels en mesure de performance et en évaluation*, Québec, Secrétariat du Conseil du trésor, Direction de la mise en œuvre de la Loi sur l'administration publique, Gouvernement du Québec.
- Lippi A. (2007), *La valutazione delle politiche pubbliche*, Bologne, Il Mulino.
- Papaux A. (2012), *La langue de la justice civile et pénale en droit Suisse et comparé (Belgique, Espagne, Finlande et Canada). Étude de politique linguistique, de droit constitutionnel et de procédure*, Bâle, Helbing Lichtenhahn.
- Rossi P. H., Lipsey M. W., Freeman H. E. (2004), *Evaluation: A systematic approach* (7^e éd.), Thousand Oaks, Londres, Sage.
- Salvodelli M. (2008), «Die Amtssprachenregelung nach dem neuen Sprachengesetz des Bundes», *Schweizerisches Zentralblatt für Staats- und Verwaltungsrecht (ZBl)*.
- Simó M., Solé i Comardons J., Torrijos A. (2006), «Aproximació a l'avaluació de la campanya "Dóna corda al català"», *Llengua i Ús - Revista tècnica de Política Lingüística*, (35), pp. 26-32.

Strassoldo M. (2016), *Economia delle minoranze linguistiche. La tutela della diversità come valore*, Rome, Carocci.

Voslamber D. (2006), «Gedanken zur institutionellen Mehrsprachigkeit Vorschläge für eine Verbesserung des Sprachenregimes in den Institutionen der Europäischen Union», *grkg / Humankybernetik (Akademia Libroservo)*, 47 (1), pp. 20-31.

¹ L'auteur remercie François Grin, Alexandre Papaux et Torsten Templin pour leurs commentaires et leurs suggestions. Il va cependant de soi que le contenu du présent article relève de sa seule responsabilité.

² Signalons, entre autres, les contributions de Grin (2003), Simó *et al.* (2006) et de Strassoldo (2016) pour ce qui est des politiques de soutien des langues minoritaires en Europe, de Gazzola (2014) en ce qui concerne la gestion de la communication multilingue dans les organisations internationales, de Desgagné / Vaillancourt (2016) pour la politique linguistique fédérale canadienne et de Gazzola / Grin (2017) pour les politiques linguistiques dans le domaine de la traduction. Pour une bibliographie sectorielle récente, nous renvoyons à la Direcció General de Política Lingüística (2016).

³ Pour les aspects historiques, législatifs et linguistiques de ce qu'il est convenu d'appeler l'«italien fédéral», voir la contribution d' Egger/ Ferrari dans le présent volume.

⁴ Les quatre langues nationales indiquées à l'art. 4 Cst. sont donc toutes, sous une forme ou une autre, des langues officielles. Pour les aspects juridiques du plurilinguisme suisse, nous renvoyons, entre autres, à Papaux (2012), à Cottier / Gossin (2014) et à Salvodelli (2008).

⁵ Même si la législation parle toujours de connaissances «passives», il serait plus correct d'utiliser le terme de «réceptives», autrement dit de compréhension de l'oral et de l'écrit. Pour une discussion des aspects inférentiels des connaissances réceptives, voir p. ex. Berthele (2011).

⁶ Selon les dernières données disponibles en 2017, l'administration fédérale emploie 37 286 personnes se partageant 34 935 postes à plein temps.

⁷ *Instructions du Conseil fédéral du 27 août 2014 concernant la promotion du plurilinguisme dans l'administration fédérale*, ch. 54 et 55. Ces *instructions* se limitent toutefois à donner quelques indications et ne correspondent donc pas à un document de nature programmatique, au sens précisé à la section 3 du présent article.