





Daniel Fattore



Minorités linguistiques, où êtes-vous ?

Pistes et mesures pour une
meilleure représentation des
minorités linguistiques au sein des
organisations (para-)étatiques

Cahier de l'IDHEAP 273/2012

Chaire Management public et gestion des
ressources humaines



Institut de hautes études en administration publique
Swiss Graduate School of Public Administration

L'Université pour le service public

Résumé

L'objectif de la présente étude est d'identifier et d'analyser un certain nombre de mesures et de bouquets de mesures afin de cerner quelques pistes propres à améliorer la représentation des ressortissants des minorités linguistiques francophone ou germanophone au sein d'organisations étatiques ou paraétatiques suisses actives en contexte bilingue allemand-français. Pour ce faire, nous nous sommes appuyé sur la théorie de la bureaucratie représentative et ses promesses et avons recouru à une approche d'acteurs à deux niveaux, comprenant l'envoi d'un questionnaire et l'organisation d'entretiens d'approfondissement. Dix organisations ont ainsi été approchées: Confédération, cantons, communes, anciennes régions fédérales.

Il a été possible d'identifier certains enjeux et de cerner un certain nombre de mesures performantes, souvent peu onéreuses en termes de finances et d'organisation ou relevant du bon sens, intervenant à différents moments du cycle de vie d'un emploi et susceptibles d'attirer ou de fidéliser des représentants de la minorité linguistique locale au sein d'une organisation. Il a également été possible de savoir pour quelles raisons certaines mesures sont régulièrement délaissées par les organisations approchées. D'autres ont pu être identifiées au fil d'entretiens, dont certaines sont en projet mais sont susceptibles de se heurter à des obstacles d'ordres divers. D'autres, enfin, sont appelées à se développer. Elles ne sauraient toutefois se passer de soutien politique et juridique, ni d'une certaine créativité, ni d'efforts constants. Ceux-ci déboucheront toutefois sur une organisation plus riche culturellement, s'avérant par ailleurs plus démocratique du fait qu'elle reflétera mieux les citoyens qu'elle administre. Cela, sans oublier une certaine philosophie de souplesse et de tolérance réciproque entre représentants de la minorité et de la majorité linguistique.

Zusammenfassung

Das Ziel dieser Studie besteht darin, Massnahmen und Massnahmenpakete zu bestimmen und zu analysieren, um Ansätze zu erarbeiten, die die Vertretung der französischsprachigen und deutschsprachigen Sprachminderheiten in staatlichen oder staatsnahen Organisationen der Schweiz verbessern, und zwar, in einem zweisprachigen Kontext (Deutsch/Französisch). Die Grundlage dazu dürfte die Theorie der repräsentativen Bürokratie sein. Die Akteure wurden mittels Fragebogen und in Weiterführungsinterviews befragt. Zehn Organisationen wurden befragt: Bund, Kantone, Gemeinden, ehemalige Bundesbetriebe.

So wurde es möglich, einige Herausforderungen und effiziente Massnahmen zu ermitteln. Diese sind häufig kostengünstig und einfach umzusetzen, und entsprechen auch meistens dem gesunden Menschenverstand; diese Massnahmen sind zu verschiedenen Zeitpunkten des Lebenszyklus einer Stelle einsetzbar und können auch Angehörige der örtlichen Minderheitssprache fidelisieren oder dazu bewegen, sich bei der Organisation zu bewerben. Es wurde auch möglich zu erfahren, warum einige Massnahmen von den betrachteten Organisationen regelmässig vernachlässigt werden. Andere Massnahmen konnten in den Interviews ermittelt werden; einige sind vorgesehen, könnten aber auf bestimmte Hürden stossen. Andere Massnahmen könnten eine bestimmte Entwicklung erfahren, brauchen aber politische und rechtliche Unterstützung, sowie Kreativität und stetige Anstrengungen. Sie werden aber bestimmt zu einer kulturell reicheren Organisation führen, die ausserdem demokratischer sein wird, da sie die Bürgerinnen und Bürger besser vertritt. Auch schaffen diese Massnahmen grössere Flexibilität und Toleranz zwischen den Vertretern der Sprachminderheit und der Sprachmehrheit.

Daniel Fattore

Minorités linguistiques, où êtes-vous?

**Pistes et mesures pour une meilleure
représentation des minorités linguistiques au
sein des organisations (para-) étatiques.**

Cahier de l'IDHEAP 273/2012

Chaire Management public et gestion des ressources humaines

Travail de mémoire

Rapporteur : Prof. Yves Emery

© 2012 IDHEAP, Chavannes-Lausanne

ISBN 978-2-940390-51-9



Institut de hautes études en administration publique

Swiss Graduate School of Public Administration

Quartier UNIL Mouline – CH-1015 – Lausanne

T : +41(0)21 557 40 00 – F : +41(0)21 557 40 09

idheap@idheap.unil.ch – www.idheap.ch

Remerciements

Je tiens à adresser ici ma reconnaissance à toutes les personnes et organisations qui, de près ou de loin, m'ont conseillé, documenté, aidé, soutenu dans l'élaboration du présent travail de mémoire de mastère.

Avant tout, je remercie mes professeurs, Messieurs Yves Emery et Martial Pasquier, pour leurs conseils avisés et leur attitude à la fois pédagogique et constructive ; merci à Madame Myriam Gulfo pour sa précieuse collaboration en matière de mise en page. Ma reconnaissance va également à Monsieur Vasco Dumartheray, expert externe et délégué au plurilinguisme de la Confédération, pour sa bienveillance, son intérêt et ses encouragements. Je remercie aussi l'entreprise où je travaille, les CFF, et Monsieur Jean-Claude Genilloud, chef du service linguistique des CFF, pour m'avoir permis de mener à bien les études conduisant au Mastère en administration publique.

Merci aux dix organisations et à leurs représentants, approchées dans le cadre de la présente étude. Ma reconnaissance va aussi à Monsieur Thomas Andrey, du secrétariat de la documentation des Services du Parlement, qui a bien voulu me transmettre une copie numérisée de l'interpellation d'Eugène Hirzel.

Merci, enfin, à mon épouse Yulenska, à mon fils Pierre, à mes parents et amis pour leur patience, leur souplesse et leur soutien moral indéfectible.

SOMMAIRE

SOMMAIRE	I
1 Introduction : objet de la présente étude.....	1
1.1 Objectifs de la présente étude.....	1
1.2 Limites.....	2
2 Vers la bureaucratie représentative.....	3
2.1 Pourquoi la bureaucratie représentative ?.....	3
2.2 Pour que l'administration ressemble aux administrés.....	3
2.3 Combler un éloignement.....	4
2.3.1 De la représentativité passive à la représentativité active	5
2.4 Promesses et risques de la bureaucratie représentative	7
2.4.1 Diversifier une administration socialement monochrome	7
2.4.2 Faire valoir des savoir-faire et des intérêts	8
2.4.3 Cimentier un État, une juridiction.....	9
2.4.4 Réaliser un bénéfice en termes d'image.....	9
2.4.5 Trouver un équilibre entre représentation, compétences et efficacité	10
2.5 Limiter les coûts	11
2.5.1 Préserver et développer des savoirs et savoir-faire spécifiques	13
2.5.2 Jouer un rôle d'exemple pour le secteur non public ...	13
2.6 Tableau récapitulatif des forces et faiblesses	13
3 Vers une typologie des mesures permettant de réaliser une bureaucratie représentative d'un point de vue linguistique	15
3.1 Moment de l'intervention	16

3.2	Ressources et éléments requis pour une mise en œuvre, voire un succès.....	16
3.2.1	Droit/ressource juridique.....	17
3.2.2	Personnel/ressource humaine.....	17
3.2.3	Argent/ressource monétaire.....	18
3.2.4	Information/ressource cognitive.....	18
3.2.5	Organisation/ressource interactive.....	19
3.2.6	Consensus/ressource confiance	19
3.2.7	Temps/ressource temporelle.....	19
3.2.8	Infrastructure/ressource patrimoniale.....	19
3.2.9	Soutien politique/ressource majoritaire.....	19
3.2.10	Force/ressource violente	20
3.3	Description des acteurs	20
4	Les mesures identifiées	23
4.1.1	Mesures liées au cadre légal et institutionnel (groupe 1)	23
4.1.2	Soutien explicite des milieux politiques (1.1)	23
4.1.3	Intervention de lobbies et groupes d'intérêts (1.2)	24
4.2	Mesures de marketing du personnel (groupe 2).....	24
4.2.1	Mesures visant à présenter l'employeur comme accueillant envers les minorités linguistiques (2.1).....	24
4.2.2	Communication avec la minorité dans sa langue (2.2).....	25
4.3	Mesures intervenant au moment de créer et de décrire le poste et son cahier des charges (groupe 3).....	26
4.3.1	Cahier des charges et contrats rédigés dans la langue minoritaire (3.1).....	26

4.3.2	Quotas de personnes issues de la minorité linguistique (3.2)	26
4.3.3	Précisions des exigences concernant les compétences linguistiques dans la langue minoritaire (3.3)	28
4.3.4	Délocalisation (3.4).....	29
4.3.5	Partage de postes (3.5).....	30
4.4	Mesures intervenant au moment de la recherche d'un collaborateur (processus de recrutement et d'embauche) (groupe 4)	31
4.4.1	Traduction, rédaction et publication des offres d'emploi dans les langues minoritaires (4.1).....	31
4.4.2	Intervention de la langue de publication des offres d'emploi (4.2)	32
4.4.3	Formulations encourageant les candidatures en provenance de la minorité linguistique (4.3).....	33
4.4.4	Recours à des organisations de placement actives auprès de la minorité linguistique (4.4).....	34
4.4.5	Curriculum vitae anonyme (4.5).....	34
4.4.6	Curriculum vitae normalisé (4.6).....	36
4.4.7	Entretien d'embauche dans la langue du candidat issu de la minorité linguistique (4.7)	37
4.4.8	Embauche de cadres supérieurs issus de la minorité linguistique (4.8).....	38
4.5	Mesures intervenant au travail (groupe 5).....	38
4.5.1	Formation et sensibilisation aux minorités linguistiques (5.1)	38
4.5.2	Guide du plurilinguisme (5.2).....	40
4.5.3	Commissions du personnel spécialisées dans les questions relatives aux minorités linguistiques (5.3)	40

4.5.4	Préposé (interne ou externe) aux questions linguistiques (5.4)	41
4.5.5	Formations linguistiques, stages (5.5)	43
4.5.6	Stages destinés aux étudiants et jeunes diplômés/professionnels (5.6)	44
4.5.7	Centrale d'échange de stagiaires (5.7)	44
4.5.8	Traduction/rédaction des textes dans la langue minoritaire (correspondance, informations, journal interne, etc.) (5.8)	45
4.5.9	Facilités de promotion (5.9)	46
4.5.10	Facilités de transport (5.10)	46
4.5.11	Service de traduction (5.11)	47
4.5.12	Service de révision des textes (5.12)	48
4.5.13	Télétravail (5.13)	49
4.6	Mesures intervenant à la fin des rapports de travail (licenciement, démission, retraite) (groupe 6)	50
4.6.1	Correspondance et discussions de séparation réalisables dans la langue minoritaire (6.1)	50
4.6.2	Contact avec les retraités de langue minoritaire dans leur langue (6.2)	50
4.7	Mesures identifiées : conclusion	51
5	Situation légale et institutionnelle en Suisse	53
5.1	Quatre langues, trois minorités linguistiques	53
5.1.1	L'allemand seul, une solution rationnelle	54
6	Définition des groupes d'acteurs en présence	56
6.1	Romands, minorités linguistiques : de quoi parle-t-on ?	56
6.1.1	De la minorité à la minorité linguistique	56
6.1.2	Qui sont les Romands ? Et les Alémaniques ?	58

6.2	Les parlementaires ouvrent l'œil	59
6.2.1	L'interpellation Hirzel (108/5732)... ..	59
6.2.2	... et la réponse du Conseil fédéral (119/5732)	60
6.2.3	Les langues : une question régulièrement abordée depuis	62
6.2.4	Dans les cantons aussi	63
6.2.5	Le Conseil du Jura bernois.....	64
6.3	Des groupes d'intérêts aux aguets.....	65
6.3.1	Helvetia Latina	65
6.3.2	Fichier Français de Berne	66
6.3.3	Deutschfreiburgische Arbeitsgemeinschaft.....	67
6.3.4	Région administrative de Bienne : le CAF	67
7	La Loi fédérale sur les langues nationales et la compréhension entre les communautés linguistiques (LLC).....	70
7.1	Un peu d'histoire	70
7.2	La loi sur les langues (LLC) et son ordonnance (OLang)..	70
7.2.1	Paradoxes et contradictions de l'OLang : l'article 6	71
8	Méthodologie	74
8.1	Questions de recherche.....	74
9	Les organisations approchées.....	75
10	Le questionnaire	76
10.1	Structure du questionnaire	76
10.2	Les questions statistiques	76
10.3	Les questions relatives aux mesures	77
11	Les entretiens.....	78
12	Résultats	79

13	Organisations : présentation détaillée	80
13.1	Confédération.....	80
13.2	Cantons.....	81
13.3	Communes.....	83
13.4	Ex-régies fédérales.....	84
14	Retour des questionnaires	86
14.1	Les refus et leurs motivations	86
14.1.1	Refus de La Poste.....	86
14.1.2	Refus de la ville de Bienne.....	86
14.1.3	Refus d'entretiens : les communes en arrière-plan ?..	87
14.2	Résultats bruts et données statistiques.....	87
14.2.1	Minorité linguistique dans la population et dans l'organisation	88
14.2.2	Représentation et satisfaction des organisations	90
14.3	Les mesures plébiscitées.....	91
14.3.1	Rédaction ou traduction du cahier des charges et des contrats dans la langue minoritaire (3.1)	91
14.3.2	Précision des exigences en matière de compétences linguistiques (3.3)	91
14.3.3	Offres d'emploi publiées dans la langue minoritaire (4.1)	91
14.3.4	Entretien d'embauche dans la langue du candidat issu de la minorité linguistique (4.7).....	92
14.3.5	Correspondance de résiliation des rapports de travail dans la langue minoritaire (6.1)	92
14.3.6	Les mesures délaissées.....	92
14.3.7	Quotas et objectifs de représentation (3.2).....	93

14.3.8	Curriculum vitae anonyme (4.5)	94
14.3.9	Curriculum vitae normalisé (4.6).....	95
14.3.10	Le cas des facilités de transport (5.10), exemplaire du jeu des ressources	95
14.4	Cas des mesures relevant d'obligations légales (ressource juridique).....	96
14.4.1	Mesures de marketing du personnel (2.1).....	96
14.4.2	Communication avec la minorité dans sa langue (2.2)	97
14.4.3	Rédaction ou traduction du cahier des charges et des contrats dans la langue minoritaire (3.1).....	97
14.4.4	Préposé aux questions linguistiques (5.4)	97
14.4.5	Formations linguistiques, stages (5.5)	97
14.5	Évaluation de l'impact des mesures	98
14.6	Fréquence des mesures et ressource monétaire	99
14.7	Fréquence des mesures et ressource interactive	100
15	Quelques particularités	102
15.1	Une certaine application du principe de territorialité	102
16	Mesures et approches prometteuses.....	104
17	Discussion : bouquets de mesures	106
17.1	Bouquet du recrutement : la suggestion de l'OFPER.....	106
17.2	Bouquet de formation : maîtrise des langues tous azimuts	108
17.3	Bouquet de l'écrit : écrire dans toutes les langues	110
17.4	Bouquet marketing : nous maîtrisons les langues et voulons que ça se sache.....	111
17.5	Bouquet militant : favoriser la représentativité active....	112

17.6	Bouquet hiérarchique : accent sur les cadres.....	114
17.7	Bouquet de discrimination positive : autour des quotas.....	115
18	Et s'il fallait conclure.....	120
19	Bibliographie.....	123
19.1	Sources secondaires	123
19.2	Textes législatifs et normatifs	126
19.3	Presse.....	127
19.4	Objets parlementaires	127
19.5	Documents divers	128
19.6	Sites Internet	128
20	Annexes.....	129
20.1	Annexe 1 : questionnaire.....	130
20.2	Annexe 2 : résultats bruts du questionnaire	132
20.2.1	Les questionnaires.....	132
20.2.2	Les questions statistiques	133
20.2.3	Les questions relatives aux mesures	134
20.3	Annexe 3 : récapitulatif et numérotations des mesures	142

1 INTRODUCTION : OBJET DE LA PRÉSENTE ÉTUDE

Partant de la théorie de la bureaucratie représentative, le présent travail l'applique à la question linguistique, en se concentrant progressivement sur le cas de la Suisse, État quadrilingue où les questions de langues font l'objet d'une attention soutenue. À titre d'exemple, la part de Romands occupant des postes clés dans les entreprises et organisations d'envergure fédérale ou cantonale, et en particulier dans les anciennes régies, fait régulièrement couler de l'encre dans les médias¹, les minorités linguistiques s'estimant volontiers lésées par une majorité jugée trop encline à tirer les couvertures à elle, en particulier en termes de pouvoir. À l'heure où la Suisse se dote d'une législation sur les langues, une telle étude revêt un caractère particulièrement actuel.

Les enjeux sont multiples : que ce soit à l'intérieur d'un pays plurilingue ou dans un monde globalisé, les compétences linguistiques sont une richesse et un élément clé de compétitivité, sur lesquels des études récentes² se sont penchées. Des organisations dont les effectifs reflètent la population à laquelle elles s'adressent sont par ailleurs réputées plus efficaces, parce que reflétant la mentalité de celle-ci jusque dans leur fonctionnement. Elles permettent enfin une meilleure représentativité du pouvoir, donc une meilleure acceptabilité de celui-ci, en ce sens que les administrations qui la pratiquent intègrent chaque groupe de la population à l'exercice de celui-ci.

1.1 OBJECTIFS DE LA PRÉSENTE ÉTUDE

Dès lors, quelles sont les pratiques permettant d'obtenir une meilleure représentation des minorités linguistiques au sein d'organisations ? Avec quels résultats ? Sur la base d'un questionnaire complété par des

¹ Entre autres « Administration fédérale – Interdit aux Romands », Lausanne, *L'Hebdo*, n° 47/19 novembre 2009, page de couverture.

² Entre autres *CLIL, Interact International, Incidences du manque de compétences linguistiques des entreprises sur l'économie européenne (ELAN)*, 2006, p. 9 : « La stratégie de Lisbonne, définie en 2000 par la Commission pour stimuler la croissance économique et l'emploi et faire de l'Europe l'économie la plus compétitive au monde, est l'élément sous-tendant cette étude. Les compétences linguistiques ont été identifiées comme l'un des facteurs clés qui permettra d'atteindre cet objectif. »

entretiens, la présente étude se propose d'établir un panorama descriptif des mesures actuellement prises par des organisations étatiques et paraétatiques suisses, propres à améliorer la représentation des minorités linguistiques en leur sein. L'idée conclusive est de dégager quelques pistes, bonnes pratiques, mesures ou bouquets de mesures prometteurs, à l'usage des acteurs concernés et de toute organisation intéressée.

1.2 LIMITES

Nous nous concentrerons sur la minorité francophone suisse face à la majorité germanophone et réciproquement (dans le cas d'organisations cantonales), les autres minorités linguistiques (italophone, romanchophone) posant des questions spécifiques que nous laissons à d'autres chercheurs. Les organisations approchées se trouvent en principe à l'ouest de Berne. Il s'agit de la Confédération, de cantons et de communes bilingues, ainsi que d'ex-régies fédérales.

La présente étude se concentrera sur les mesures propres à améliorer la représentation des minorités linguistiques au sein d'organisations. Elle n'abordera cependant pas, sans pour autant en nier l'importance, les questions d'image desdites organisations en tant qu'employeurs de personnes issues de minorités linguistiques ; elles mériteraient à leur tour une autre étude complète, sur d'autres fondements. Cela, même si aucune organisation ne peut se passer de bonnes bases pour trouver et fidéliser les meilleurs profils, qu'ils soient ou non issus d'une minorité linguistique.

La présente étude n'abordera pas non plus, si ce n'est de manière indirecte, les relations complexes entre communautés. Les personnes intéressés liront les ouvrages déjà rédigés à ce sujet, en particulier *Mariage de raison* de Christophe Büchi (pour une approche historique), *Quand la Suisse française s'éveillera* de Clovis Lugon (pour le point de vue engagé d'un représentant de la minorité linguistique romande), *La Suisse plurilingue se déglingue* de José Ribeaud (pour la coexistence parfois malaisée des langues et dialectes dans un pays où, par ailleurs, l'anglais vient jouer les trouble-fête) ou la presse romande.

2 VERS LA BUREAUCRATIE REPRÉSENTATIVE

Le présent chapitre a pour objectif de présenter la notion de bureaucratie représentative et certains enjeux y relatifs. Le propos est illustré au moyen d'exemples internationaux éventuellement liés aux questions linguistiques. Il permettra de dégager une typologie des mesures dont on peut attendre qu'elles améliorent la représentativité des groupes linguistiques au sein d'organisations.

2.1 POURQUOI LA BUREAUCRATIE REPRÉSENTATIVE ?

La question de la représentation des minorités linguistiques au sein d'une organisation pourrait être abordée au moyen de la théorie de la discrimination positive, consistant à créer artificiellement des inégalités afin de favoriser l'un ou l'autre groupe de population. Une telle approche a cependant une limite, dans la mesure où elle met l'accent sur les groupes et individus auprès desquels il convient d'intervenir afin de les favoriser, éventuellement pour réparer des erreurs historiques.

Nous avons donc choisi de fonder notre propos sur la théorie de la bureaucratie représentative. Moins connue, elle nous a paru plus performante, du fait qu'elle permet de mettre en évidence les bénéfices, pour une organisation, d'une bonne représentation des différents groupes de population en son sein. C'est donc cette dernière que nous allons exposer plus avant.

2.2 POUR QUE L'ADMINISTRATION RESSEMBLE AUX ADMINISTRÉS

Le pouvoir doit-il être celui d'un seul groupe de population ou doit-il être partagé ? Et de quel pouvoir parlons-nous ? De manière spécifique, la théorie de la bureaucratie représentative s'intéresse au personnel de l'État, qui, bien qu'il n'ait jamais été élu³, exerce un pouvoir, dans la mesure où il est chargé d'exécuter, à sa manière, ce qui est décidé par un gouvernement représentatif, démocratiquement élu. Dans les

³ DOLAN, Julie A., ROSENBLUM, David H., *Representative bureaucracy : Classic Readings and Continuing Controversies*, New York, M. E. Sharpe, 2003, p. xi.

démocraties modernes, l'enjeu de la représentativité consiste à rapprocher les principes de ces deux rôles de pouvoir.

En partant de l'idée que le ressortissant d'un groupe ne peut représenter un autre groupe que dans une mesure limitée (par exemple, un homme ne peut que partiellement se mettre dans la peau d'une femme ; plutôt qu'à celles des administrés, un fonctionnaire pourra être tenté de s'adapter aux attentes de sa hiérarchie afin de réaliser ses ambitions), l'auteur J. Donald Kingsley avance que la convention d'impartialité de l'administration ne peut être réalisée que si les membres d'un service ont des vues identiques à celles du groupe démocratiquement majoritaire de la population, considéré comme un tout. Les bureaucraties peuvent ainsi être transformées en institutions politiques représentatives en modulant la composition de leurs effectifs afin de les rapprocher de la composition de la population administrée. Telle est l'idée centrale de la *bureaucratie représentative*. Sally Coleman Selden la définit ainsi, pour les États-Unis⁴ :

The concept of representative bureaucracy suggests that a bureaucracy that employs a cross section of American society will produce policy outcomes and outputs that reflect the interests and needs of all groups.

La présence de personnel issu des minorités et segments d'un peuple donné doit permettre de mieux répondre à ses attentes et, partant, de renforcer l'efficacité des politiques publiques.

2.3 COMBLER UN ÉLOIGNEMENT

La théorie de la bureaucratie représentative considère, comme problème initial, que le personnel administratif, nommé (et non élu) par des élus ou des fonctionnaires alors qu'il est supposé être le bras armé du pouvoir, est éloigné de ses administrés. Cet éloignement naît d'une

⁴ SELDEN, Sally Coleman, *The Promise of representative bureaucracy : diversity and responsiveness in a government agency*, New York, M. E. Sharpe, 1997, p. xiii.

approche weberienne concevant le fonctionnaire comme un rouage fournissant un service sans considérations ni affects autres que celles liées à sa fonction, dans le strict respect des principes de l'État de droit. Le service fourni étant identique quel que soit l'administré qui y recourt, il est ainsi possible de garantir une forme d'égalité de traitement.

Or, pour arriver aux mêmes fins (obtenir le même *outcome*⁵), les administrés n'ont pas forcément besoin de moyens identiques. Par exemple, une administration sera mieux comprise (et donc mieux perçue et obéie) de ses administrés ou clients, et évitera des frictions, si elle s'adresse à ceux-ci dans la langue de ces derniers. À ce titre, citons l'exemple turc, où l'administration, au nom d'une conception unitaire de l'État, s'adresse en turc à une minorité kurde (20% de la population) qui a sa propre langue. Cela crée un risque de manque d'impact du côté des groupes cibles si ceux-ci font partie de cette minorité, pouvant conduire à l'absence de l'*outcome* recherché en raison d'un *output* inadapté.

La théorie de la bureaucratie représentative entend pallier cet éloignement. Elle se fonde sur l'idée que des effectifs intégrant des personnes des différents groupes de la population permettent, en recréant une proximité (de langue, par exemple), de mieux servir l'intérêt public et, partant, le principe démocratique.

2.3.1 DE LA REPRÉSENTATIVITÉ PASSIVE À LA REPRÉSENTATIVITÉ ACTIVE

L'élément central de la théorie de la bureaucratie représentative est qu'une forme de représentativité passive débouche sur une représentation active, se reflétant dans la manière dont les tâches sont accomplies, des intérêts du groupe de population représenté. Voici la définition de ces notions, selon Frederick C. Mosher, qui a introduit cette distinction (1968⁶).

⁵ KNOEPFEL, Peter, LARRUE, Corinne, VARONE, Frédéric, *Analyse et pilotage des politiques publiques*, 2^e édition, Coire, Verlag Rüegger, 2006, p. 242 ss. Au cours de la présente étude, nous reprendrons la terminologie utilisée par cet ouvrage, avec les définitions qu'elle en donne.

⁶ Cité par DOLAN, Julie A., ROSENBLOOM, David H., *Representative bureaucracy : Classic Readings and Continuing Controversies*, New York, M. E. Sharpe, 2003, p. 5.

On entend d'une part par *représentativité passive* la représentativité démographique, quantitative, du groupe : l'idée est d'avoir un certain nombre de représentants d'un groupe démographique dans une organisation, par exemple en introduisant des quotas. « La représentation passive peut être étudiée principalement sous trois aspects : égalité des chances à l'embauche, impact sur la légitimité administrative et manière dont la diversité sociale affecte la performance administrative⁷. » J. Donald Kingsley attend de cette représentation sociologique qu'elle garantisse la défense des intérêts des groupes minoritaires.

On entend d'autre part par *représentativité active* le phénomène de relais des intérêts de la communauté représentée par les agents issus de celle-ci, présents dans l'organisation, par-delà la représentation arithmétique : « Une circonstance au cours de laquelle un individu (ou un administrateur) est censé défendre les intérêts et les aspirations de ceux qu'il représente en principe, qu'il s'agisse du peuple dans son ensemble ou d'une catégorie du peuple⁸. » (Frederick C. Mosher). Cela repose sur le postulat que les personnes d'un même groupe social sont passées par les mêmes expériences et, partant, sont plus susceptibles de faire preuve d'empathie envers les ressortissants du même groupe⁹ : « Il a été clairement prouvé que des membres des minorités ou des femmes conservent, même après des années de service au plus haut niveau de la hiérarchie administrative, une vision du monde spécifique qui est le produit de leur histoire propre¹⁰. », affirment Rosenbloom et Dolan. La bureaucratie représentative active peut se traduire par la création de

7 ROSENBLOOM, David H., DOLAN, Julie, « La bureaucratie représentative », *Fonction publique : ressembler à la population ?*, Revue française d'administration publique, n° 118/2006, p. 253.

8 MOSHER, Frederick, *Democracy and the Public Service*, p. 12, cité par ROSENBLOOM, David H., DOLAN, Julie, « La bureaucratie représentative », *Fonction publique : ressembler à la population ?*, Revue française d'administration publique, n° 118/2006, p. 258.

9 SELDEN, Sally Coleman, *The Promise of representative bureaucracy: diversity and responsiveness in a government agency*, New York, M. E. Sharpe, 1997, p. 5.

10 ROSENBLOOM, David H., DOLAN, Julie, « La bureaucratie représentative », *Fonction publique : ressembler à la population ?*, Revue française d'administration publique, n° 118/2006, p. 259.

commissions, de groupes de travail ou de services affectés à la défense d'intérêts de groupes de population (anciens combattants, femmes, etc.).

La recherche s'accorde à admettre un lien entre représentativité passive et active. Il suffit (ou il faut) que l'occasion leur en soit donnée pour que le comportement des groupes représentés devienne celui qui répond à ce que l'on attend de la « représentativité active »¹¹, ce qui implique une certaine autonomie¹². Il convient de rappeler que tout le monde peut y gagner. La représentativité d'une minorité ne se réalise pas forcément au détriment de la majorité¹³.

2.4 PROMESSES ET RISQUES DE LA BUREAUCRATIE REPRÉSENTATIVE

La bureaucratie représentative est riche de promesses et de risques que nous présentons ici.

2.4.1 DIVERSIFIER UNE ADMINISTRATION SOCIALEMENT MONOCHROME

Les classes moyennes ont colonisé la fonction publique¹⁴ au XIX^e siècle, remplaçant les titulaires de prébendes et de sinécures de l'Ancien régime¹⁵. Tel est le résultat d'une exigence croissante de résultats (et donc de compétences) de la part de la fonction publique, requise par le fonctionnement des empires du XIX^e siècle. Dès lors, la première

¹¹ DOLAN, Julie A., ROSENBLOOM, David H., *Representative bureaucracy : Classic Readings and Continuing Controversies*, New York, M. E. Sharpe, 2003, p. 5.

¹² MEIER, Kenneth J., BOHTE, John, « Structure and Discretion : Missing Links in representative Bureaucracy », *Journal of Public Administration Research and Theory*, p. 14.

¹³ Telle est la thèse de MEIER, Kenneth J., WRINKLE, Robert D., POLINARD, J. L., "Representative bureaucracy and distributional equity: addressing the hard question", *Journal of Politics*, 61/novembre 1999, p. 1025-1039.

¹⁴ KRISLOV, Samuel, ROSENBLOOM, David H., *Representative bureaucracy and the United States of America*, New York, Praeger, 1981, p.38 ss.

¹⁵ Par exemple, à la fin du XVIII^e siècle, les fonctions de bibliothécaire de Jacques Casanova de Seingalt au château de Dux (Duchcov), en Bohême, qui lui ont largement laissé le temps d'écrire, à journée faite, son imposante Histoire de ma vie. En France, la vénalité des charges est récusée par l'art. 5 de la Déclaration de 1789 ; l'égalité admissibilité de tous les citoyens aux emplois publics est proclamée dans l'art. 6 de la même Déclaration (cité par PECHEUR, Bernard, « La fonction publique entre le « big bang » et le statu quo ? », *Pouvoirs*, 2006/2, n° 117, p. 94).

promesse historique de la bureaucratie représentative est de diversifier une administration qui, bras armé du pouvoir démocratique, se doit de refléter, dans son action, les administrés dans leur ensemble en diversifiant les couches sociales qui y travaillent. Or, J. Donald Kingsley (1944¹⁶) constate que le personnel administratif anglais, essentiellement dans ses niveaux supérieurs (*executive, administrative*), est souvent issu de classes moyennes voire supérieures et tend à reproduire le fonctionnement de celles-ci sans prendre en compte les problèmes spécifiques aux classes modestes. Sa conclusion est que pour être démocratiques, les administrations doivent être représentatives des classes sociales des administrés¹⁷.

Après avoir mis l'accent sur les classes sociales, la représentativité porte sur l'âge, l'éducation, le lieu de naissance, la profession du père, etc. (Kenneth J. Meyer, 1975¹⁸), avant d'en arriver à la question des groupes ethniques/raciaux et du sexe. Le système américain doit lutter contre plusieurs formes de ségrégation, en particulier raciales, bien après leur interdiction formelle. Ainsi s'est développée la notion d'« affirmative action¹⁹ », en particulier sous John Fitzgerald Kennedy et Lyndon Johnson, permettant un accès plus effectif des minorités aux fonctions publiques.

Enfin, on considère qu'elle est applicable à toutes sortes de caractéristiques d'une population, au risque de voir naître des conflits entre représentativités ou avec la notion de mérite.

2.4.2 FAIRE VALOIR DES SAVOIR-FAIRE ET DES INTÉRÊTS

Des groupes représentés, on escompte qu'ils apportent un savoir-faire original et une réflexion fiable sur les préférences du groupe dont ils sont issus, qu'ils étendent le spectre des opinions représentées et fassent

¹⁶ Cité par SELDEN, Sally Coleman, *The Promise of representative bureaucracy: diversity and responsiveness in a government agency*, New York, M. E. Sharpe, 1997, p. 5.

¹⁷ DOLAN, Julie A., ROSENBLUM, David H., *Representative bureaucracy : Classic Readings and Continuing Controversies*, New York, M. E. Sharpe, 2003, p. 5.

¹⁸ Cité par SELDEN, Sally Coleman, *The Promise of representative bureaucracy: diversity and responsiveness in a government agency*, New York, M. E. Sharpe, 1997, p. 5.

¹⁹ KRISLOV, Samuel, ROSENBLUM, David H., *Representative bureaucracy and the United States of America*, New York, Praeger, 1981, p. 47.

valoir leurs intérêts de l'intérieur. On attend de la présence de groupes minoritaires au sein d'une organisation qu'elle suscite de l'empathie, de la part du groupe majoritaire, envers les attentes du groupe minoritaire. Réciproquement, on considère que les représentants d'un groupe minoritaire dans une organisation seront plus loyaux envers celle-ci s'ils sont entendus.

2.4.3 CIMENTER UN ÉTAT, UNE JURIDICTION

Une administration peut se fixer pour objectif de cimenter un État ou une juridiction hétérogène en réalisant une forme de représentativité en son sein. L'art. 14 de la Constitution du Nigeria (1979)²⁰ prévoit par exemple :

La composition du Gouvernement de la Fédération ou de l'une de ses agences de même que la conduite de ses activités, doit refléter le caractère fédéral du Nigeria et le besoin de promouvoir l'unité nationale.

Cela débouche sur la création, en 1996, de la *Federal Character Commission*, chargée de mettre en place des mesures propres à assurer la juste représentation des groupes culturels du Nigeria. Cela a permis une meilleure représentation des ressortissants du nord du pays au sein des organisations publiques et parapubliques (de 10% en 1960 à 41% en 1996, alors que 55% de la population du Nigeria vit au nord du pays). Les opposants à la *Federal Character Commission* dénoncent l'accent mis par celle-ci sur les quotas à l'embauche et sur le côté obsessionnel que revêt une telle approche, favorisant l'origine plutôt que les compétences.

2.4.4 RÉALISER UN BÉNÉFICE EN TERMES D'IMAGE

Une organisation qui ne tient pas suffisamment compte des minorités linguistiques peut souffrir d'une perte en termes d'image :

²⁰ GAGNON, Alain-G., TURGEON, Luc, « La bureaucratie représentative au sein des États multinationaux », *Revue française d'administration publique*, n° 118/2006/2, p. 303 ss.

Une plainte déposée par un employé ou par un administré, ou une infraction à la Loi sur les langues officielles découverte suite à une vérification de la part du Commissariat [aux langues], peut entacher la réputation d'une institution. Ce phénomène représente un effet non négligeable de la présence du Commissaire aux langues mais on peut difficilement l'évaluer, notamment en ce qui concerne la représentativité des communautés linguistiques dans l'administration fédérale [canadienne]²¹.

Ainsi, la présence d'un Commissaire aux langues inspire une certaine crainte de la part des institutions et incite au respect des dispositions normatives (lois, etc.) relatives aux langues.

2.4.5 TROUVER UN ÉQUILIBRE ENTRE REPRÉSENTATION, COMPÉTENCES ET EFFICACITÉ

La représentativité peut-elle se réaliser au détriment de la nécessité de savoir-faire inhérente à toute administration²² ? Y a-t-il concurrence, éventuellement dommageable en termes d'efficacité ? Les compétences sont certes nécessaires dans des domaines techniques, mais de nombreux rôles ne sont pas tenus par des spécialistes : ce sont des « amateurs professionnels ou des professionnels généralistes » disposant de savoir-faire managériaux transposables. Pour l'État, l'aspect des compétences est ainsi pondéré par d'autres éléments.

Exemplaire, le cas belge de recherche d'équilibres permet à des personnes moins compétentes d'obtenir un poste simplement parce qu'elles font partie du groupe social recherché. En Belgique²³, l'embauche des fonctionnaires repose sur quelques éléments

²¹ ROY, Annie, *Présentation du poste de commissaire aux langues officielles du Canada et des intérêts que ce modèle pourrait représenter pour la Suisse, mémoire de master, Chavannes-près-Renens, IDHEAP, juin 1990, p. 19.*

²² KRISLOV, Samuel, ROSENBLOOM, David H., *Representative bureaucracy and the United States of America, New York, Praeger, 1981, p.31 ss.*

²³ DELPEREE, Francis, « L'équilibre des recrutements dans la fonction publique belge », *Revue française d'administration publique, n° 118/2006/2, p.307-319.*

constitutionnels : seuls les Belges ont généralement accès aux emplois publics. De plus, l'équilibre entre hommes et femmes doit être respecté. Enfin, le critère linguistique est présent. Cela étant, des cas d'avancement peuvent s'avérer frustrants pour certains fonctionnaires, devancés par un collègue moins compétent pour la fonction envisagée, mais présentant d'autres caractéristiques (sexe, langue, origine) susceptibles de préserver l'équilibre.

2.5 LIMITER LES COÛTS

Il convient ici de répondre à l'objection des coûts de concrétisation d'une certaine représentativité. En matière linguistique, ils naissent des activités de traduction, d'interprétation, de terminologie, de co-rédaction, voire d'enseignement des langues²⁴. Ils peuvent provenir de frais de transport pour acheminer des collaborateurs venant de loin, de coûts liés à un marketing du personnel pensé en plusieurs langues et ratisant large. On pense aussi au surcroît de salaire versé à des collaborateurs présentant plus de compétences linguistiques, la relation entre les compétences linguistiques et les salaires ayant été mise en évidence dans le domaine de l'économie des langues²⁵. Il est souhaitable que ces facteurs de coûts soient contrebalancés à terme par des avantages financiers. L'efficacité d'une meilleure représentativité constitue le rapport entre les moyens investis pour la réaliser et ceux qu'elle permet d'économiser, voire de gagner.

Il est possible de constater que la représentativité linguistique, donc le plurilinguisme, est un atout pour une organisation. Du côté des

²⁴ L'étude *The size of the language industry in the EU* en identifie d'autres encore, telles le sous-titrage, le consulting ou le développement de technologies liées aux langues (mémoires de traduction, etc.).

²⁵ Par exemple GRIN, François, *Compétences et récompenses*, Fribourg, Éditions universitaires Fribourg Suisse, 1999. Cet ouvrage se concentre sur le cas suisse, en intégrant dans ses conclusions les compétences en allemand, français, italien et anglais, définies à différents niveaux d'acquisition.

entreprises privées, l'étude ELAN²⁶ met en évidence le fait que faute de compétences linguistiques suffisantes de la part de leur personnel, certaines entreprises perdent des marchés (11% d'un échantillon représentatif de 2000 PME en Europe). Elle met en évidence la nécessité de parler la langue de l'autre, et considère que le seul usage de l'anglais est une solution peu porteuse à long terme.

Se concentrant sur la Belgique, une autre étude²⁷ fait état de 40% de pertes dues aux carences linguistiques ; ces pertes sont accentuées lorsque la deuxième langue régionale n'est pas suffisamment maîtrisée. Signalant la difficulté à évaluer le coût de carences en matière linguistique, elle en note cependant certaines sources : perte de temps, de productivité, de qualité, d'opportunités, formations, matériel, services.

Par exemple, l'activité de terminologie permet, après un investissement de départ et d'exploitation (licences de logiciels, frais de personnel, d'acquisition de la terminologie, de recherche, d'élaboration de définitions, de temps passé à saisir des fiches, etc.), de réaliser des économies résultant de la réduction des temps de recherche et de coordination relatifs à la documentation technique, du raccourcissement des délais de révision et de correction des textes produits dans les différentes langues, de la rarefaction des questions émanant du personnel chargé des traductions, de l'amélioration des taux de réutilisation des éléments créés dans les systèmes de rédaction, de gestion de contenu et de mémoires de traduction²⁸.

²⁶ Cité par MARATIER-DECLÉTY, Guilhène, « Les langues étrangères au service de la compétitivité des entreprises : trois points de vue », *Multilinguisme, compétitivité économique et cohésion sociale*, Paris, Ministère de la Culture et de la communication, 2008, p. 8 ss.

²⁷ METTEWIE, Laurence, VAN MENDEL, Luk, « Le bilinguisme coûte (que coûte) », *Le français, une langue pour l'entreprise*, Paris, Délégation générale à la langue française et aux langues de France, 2007, p. 42 ss.

²⁸ FRÜH, Beate, HERWATZ, Rachel, "Plausibel und rentabel", *Technische Kommunikation*, 04/2009, p. 45 ss.

2.5.1 PRÉSERVER ET DÉVELOPPER DES SAVOIRS ET SAVOIR-FAIRE SPÉCIFIQUES

Au contact de nouvelles réalités, celles d'une quelconque organisation en l'occurrence, une minorité linguistique suffisamment représentée aura l'occasion de développer le domaine linguistique nécessaire. Sa langue s'en trouvera renforcée. A contrario, l'utilisation d'une seule langue dans une organisation, gommant toute représentativité, rend la langue minoritaire inutile, donc appelée à disparaître, par souci de rationalisation, au sein de l'organisation. Dès lors, cette dernière peut se retrouver privée de moyens pour exprimer ces réalités face à une clientèle externe qui parle une autre langue, qui vit d'autres réalités.

2.5.2 JOUER UN RÔLE D'EXEMPLE POUR LE SECTEUR NON PUBLIC

Samuel Krislov considère enfin qu'une administration étatique accordant de l'importance à la représentation passive des minorités et des femmes en son sein peut jouer un rôle d'exemple pour les entreprises privées, de même qu'une attitude discriminante pourrait exacerber les inégalités dans la société, au-delà de l'administration²⁹. Des propositions allant dans ce sens (création de centres de la langue des affaires, s'adressant au secteur privé) ont été émises à la fin des années 1980 au Canada, dans la foulée de la Loi sur les langues canadienne de 1988³⁰.

2.6 TABLEAU RÉCAPITULATIF DES FORCES ET FAIBLESSES

Au terme de cette revue, il est temps de récapituler, au moyen d'un tableau, les avantages et les inconvénients engendrés par l'option de jouer ou non le jeu de la bureaucratie représentative.

²⁹ Cité par DOLAN, Julie A., ROSENBLOOM, David H., *Representative bureaucracy : Classic Readings and Continuing Controversies*, New York, M. E. Sharpe, 2003, p. 6.

³⁰ ROY, Annie, *Présentation du poste de commissaire aux langues officielles du Canada et des intérêts que ce modèle pourrait représenter pour la Suisse, mémoire de master, Chavannes-près-Renens, IDHEAP, juin 1990, p. 18.*

TABLEAU 1 : Récapitulatif des forces et faiblesses du jeu de la bureaucratie représentative

	Forces	Faiblesses
Avec bureaucratie représentative	<p>1. Diversification du personnel de l'organisation</p> <p>2. Surcroît de démocratie (ressemblance entre l'administration et les administrés)</p> <p>3. Surcroît de loyauté de la part du personnel de la minorité</p> <p>4. Valorisation et développement des compétences du personnel de la minorité</p> <p>5. Ciment d'un État</p> <p>6. Bénéfice d'image, exemple pour le privé (si l'apport est effectif, mesurable)</p>	<p>7. Obsession de la représentation pouvant déboucher sur une forme de discrimination</p> <p>8. Lien problématique entre représentation passive et active</p> <p>9. Coûts (adaptation aux besoins spécifiques de la minorité : traductions, structures conformes aux besoins des personnes handicapées, etc.)</p> <p>10. Complexification de processus</p> <p>11. Possibilités de frustrations (si une personne est engagée ou promue parce qu'elle est du « bon » groupe)</p>
Sans bureaucratie représentative	<p>12. Image de neutralité « weberienne » de l'organisation, perçue comme composée de rouages sans affects assurant une égalité de traitement rigoureuse</p> <p>13. Pas de critère de représentation à l'embauche ; seules les compétences sont supposées compter</p> <p>14. Pas de coûts d'adaptation aux besoins de la minorité</p> <p>15. Simplification de certains processus</p>	<p>16. Administration monochrome avec groupes sous-représentés</p> <p>17. Moins de souplesse, déficits possibles d'orientation client</p> <p>18. Dans certains cas, absence de certaines compétences, qu'il faut acquérir ailleurs</p> <p>19. Déficit d'image possible</p> <p>20. Déficit d'empathie possible</p> <p>21. Tendance à recruter du personnel semblable, d'où déséquilibre de représentation ; groupes minoritaires pouvant se sentir lésés</p>

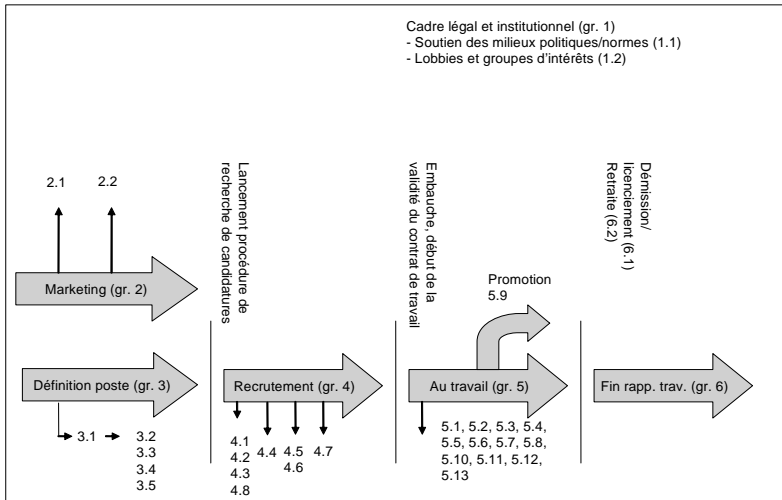
3 VERS UNE TYPOLOGIE DES MESURES PERMETTANT DE RÉALISER UNE BUREAUCRATIE REPRÉSENTATIVE D'UN POINT DE VUE LINGUISTIQUE

La conception d'un questionnaire destiné aux organisations appelées à engager du personnel issu de minorités linguistiques, avec pour objectif de savoir quelles sont les mesures les plus utilisées et les plus pertinentes, implique la conception d'une typologie et d'un tri desdites mesures, envisageables selon les approches suivantes :

1. Moment de l'intervention
2. Ressources et éléments requis pour une mise en œuvre, voire un succès
3. Description des acteurs

La typologie des mesures en fonction de la chronologie peut être représentée par le graphique suivant :

TABLEAU 2 : Typologie des mesures



Les chiffres de ce tableau se réfèrent aux numéros de chaque mesure dans la typologie, qui sera présentée en détail dans la partie du présent travail qui leur est consacrée.

3.1 MOMENT DE L'INTERVENTION

Représenté par les flèches horizontales du graphique, le premier paradigme consiste à définir à quel moment du cycle d'un emploi la mesure est supposée intervenir : il est possible de favoriser la représentativité des personnes issues d'une minorité linguistique à plusieurs moments. L'ordre d'énumération sera chronologique, à la façon d'un « agenda des mesures ».

3.2 RESSOURCES ET ÉLÉMENTS REQUIS POUR UNE MISE EN ŒUVRE, VOIRE UN SUCCÈS

La deuxième approche consiste à se demander à quel obstacle (mentionné plus haut, selon la rosace des ressources de Knoepfel, Larrue

et Varone³¹, certes établi pour des politiques publiques, mais transposé ici dans un contexte de politiques du personnel) chaque mesure est la plus à même de répondre ou, réciproquement, quelles sont les conditions nécessaires pour qu'elle puisse être mise en œuvre, si possible avec succès, dans l'optique de la mise en œuvre des principes de la bureaucratie représentative au sein d'une organisation.

3.2.1 DROIT/RESSOURCE JURIDIQUE

L'absence de base légale constitue une excuse commode pour refuser tout effort spécifique, propre à renforcer la présence de représentants d'une minorité linguistique au sein d'une organisation. Une base légale contraignante ou inadaptée, excluant l'usage d'une langue nationale au sein d'une administration (comme c'est le cas en Turquie, où le turc est la seule langue officielle reconnue, ou en Côte d'Ivoire, où la seule langue officielle reconnue par la constitution (art. 29³²) est le français³³), ferme également la porte à toute forme de représentativité en restreignant ou en interdisant l'usage de la langue minoritaire.

3.2.2 PERSONNEL/RESSOURCE HUMAINE

Si les représentants des minorités linguistiques sont présents dans l'organisation et répartis à tous ses niveaux, il n'y a pas lieu de mettre en œuvre des mesures. La correction d'une sous-représentation peut en revanche s'avérer difficile, car elle implique une prise de conscience de la majorité linguistique, dominante. Cela, sans compter les effets de cercles vicieux, mis en évidence par le PNR 56, où un cadre chargé de recruter du personnel, associé aux recruteurs proprement dits et en faisant jouer plus ou moins consciemment des affinités culturelles (habitudes de présentation du curriculum vitae, par exemple), donnera sa

³¹ KNOEPFEL, Peter, LARRUE, Corinne, VARONE, Frédéric, *Analyse et pilotage des politiques publiques*, 2^e édition, Coire, Verlag Rüegger, 2006, p. 71.

³² Loi n° 2000-513 du 1^{er} août 2000 portant constitution de la Côte d'Ivoire.

³³ TURCOTTE, Denis, *La politique linguistique en Afrique francophone*, Laval, Les presses de l'université Laval, 1981, p. 64.

préférence à un candidat qui lui ressemble, y compris sur le plan linguistique³⁴.

3.2.3 ARGENT/RESSOURCE MONÉTAIRE

Pas d'argent, pas de mesures ! L'excuse est attendue ; or, il suffit parfois de peu de moyens pour obtenir des effets, même en matière de représentativité. Dans son rapport sur le deuxième programme quadriennal de promotion du plurilinguisme, le Département fédéral suisse des affaires étrangères a évalué le coût de chacune des mesures identifiées et mises en œuvre en son sein. L'investissement, coûteux dans un premier temps, doit par ailleurs être mis en regard de ce qu'il permet d'économiser, voire de gagner (cas déjà cités de la terminologie et des contrats échappant aux organisations par manque de compétences linguistiques).

3.2.4 INFORMATION/RESSOURCE COGNITIVE

Outre le fait de savoir qu'une minorité linguistique existe (elles sont bien identifiées dans des pays comme la Suisse, mais en est-il de même dans des nations telles que la Papouasie-Nouvelle-Guinée, où plus de 850 langues³⁵ se côtoient, sans parler d'éventuels dialectes ?), les acteurs doivent être sensibilisés aux enjeux et aux apports d'une meilleure représentation des minorités linguistiques au sein d'une organisation. Outre la conscience des éléments liés à la gestion de l'interculturalité, il convient d'être en mesure de communiquer avec ces dernières dans leur langue. Plus que souhaitables, les compétences linguistiques peuvent s'acquérir, avant même l'arrivée au poste (à l'école déjà) ou pendant son occupation.

³⁴ KÜBLER, Daniel, PAPADOPOULOS, Ioannis, MAZZOLENI, Oscar, *Le plurilinguisme de la Confédération, représentation et pratiques linguistiques dans l'administration fédérale, Programme national de recherche PNR 56, Fonds national Suisse, s. d.*, « Représentation et pratiques linguistiques en chiffres » et surtout « Les biais linguistiques des processus de recrutement » et graphique 1 « Cercle vicieux du recrutement à l'égard des minorités linguistiques ».

³⁵ SKUTNABB-KANGAS, Tove, *Pourquoi préserver et favoriser la diversité linguistique en Europe ? Quelques arguments*, Strasbourg, Division des politiques linguistiques, Conseil de l'Europe, 2002, p. 7.

3.2.5 ORGANISATION/RESSOURCE INTERACTIVE

L'organisation peut objecter qu'elle ne dispose pas des moyens organisationnels propres à recevoir du personnel issu de la minorité linguistique dans des conditions acceptables. En matière linguistique, on peut voir ici, par exemple, l'absence d'unités organisationnelles susceptibles de faciliter le contact avec la minorité linguistique, par exemple un service de traduction ou un dispositif de communication interne apte à dialoguer dans la ou les langues minoritaires.

3.2.6 CONSENSUS/RESSOURCE CONFIANCE

L'organisation fait-elle confiance au personnel issu d'une minorité linguistique ? On peut concevoir que dans certains territoires ou pays, certains groupes de population, associés à une langue, fassent l'objet de suspicions persistantes entravant leur accès à certaines fonctions.

3.2.7 TEMPS/RESSOURCE TEMPORELLE

Faire les choses en plusieurs langues peut prendre davantage de temps – ou utiliser davantage de ressources humaines sur un temps égal (prévoir un délai de traduction des documents, par exemple). Mais a contrario, le refus de prendre le temps d'effectuer ou de concevoir le travail simultanément en plusieurs langues peut aussi être une source de pertes de temps, éventuellement plus graves, à d'autres moments d'une tâche.

3.2.8 INFRASTRUCTURE/RESSOURCE PATRIMONIALE

Les locaux de l'organisation sont trop éloignés des lieux où vit la minorité linguistique devant être représentée en son sein. Le matériel utilisé n'est pas conçu pour être utilisé par le personnel issu de la minorité linguistique (logiciels uniquement dans la langue majoritaire et dominante) ; celle-ci doit donc s'adapter ou se déplacer, et l'organisation doit faire en sorte que cela soit possible, ou se rapprocher des minorités linguistiques pour lesquelles elle agit également.

3.2.9 SOUTIEN POLITIQUE/RESSOURCE MAJORITAIRE

Existe-t-il une majorité parlementaire stable décidée à défendre, voire à développer le plurilinguisme au sein d'une organisation donnée ? À défaut, les processus de recrutement et de promotion négligeront

l'aspect linguistique, soit en renonçant à engager du personnel issu de la minorité linguistique, soit en obligeant celui-ci à se plier à la pratique de la langue majoritaire et dominante. L'absence d'une telle majorité rendra par ailleurs malaisé le renforcement de la ressource juridique (établissement de nouvelles bases légales favorables aux minorités linguistiques).

3.2.10 FORCE/RESSOURCE VIOLENTE

De manière proche de la ressource confiance, le manque de consensus peut déboucher sur des conflits. Pour les éviter, une organisation peut être tentée d'occulter la question en ne tenant tout simplement pas compte de la minorité linguistique. Cela peut conduire à des soulèvements, dans des cas extrêmes tels que celui des Kurdes en Turquie.

3.3 DESCRIPTION DES ACTEURS

C'est la troisième approche : il existe un certain nombre d'acteurs, organisations ou individus, susceptibles d'intervenir dans l'optique de la réalisation d'une dynamique de bureaucratie représentative. Ceux-ci peuvent être classés en deux groupes : le groupe normatif et le groupe exécutif. Sur cette base, il est possible de les identifier par une démarche de réflexion systématique, synthétisée par le tableau 3 qui met en scène leurs interactions.

Le groupe normatif rassemble les acteurs susceptibles de créer un cadre légal et institutionnel plus ou moins directif, pouvant aller jusqu'à la définition de mesures, favorable (ou non) à la réalisation de la représentativité voulue. On trouve ici les autorités politiques : Parlement (qui vote les lois), lobbies et groupes d'intérêts (qui, par un travail d'information, de sensibilisation voire de contre-pouvoir, contribuent à ce que les lois votées tiennent compte des intérêts qu'ils défendent), partenaires sociaux (qui participent à l'élaboration de conventions collectives de travail en représentant le point de vue du personnel).

Sur ce socle, le groupe exécutif va intervenir pour mettre en œuvre ce qui a été décidé, en forgeant et en utilisant les outils et mesures à

disposition. Se trouvent ici les autorités des ressources humaines, qui jouent un rôle de conseil et, dans une certaine mesure, de création et de réalisation d'outils propres à assurer une bonne représentativité, en conformité avec la politique du personnel retenue ; à ce titre, les autorités des ressources humaines peuvent se trouver au croisement avec les autorités politiques en ce sens qu'elles influent, ne serait-ce qu'un peu, la conception de normes. On trouve ensuite les autorités hiérarchiques (y compris les ministres, en qualité de chefs de départements édictant des ordonnances), chargées de préciser et de mettre en œuvre les orientations de politique du personnel voulues, à des degrés divers, de la direction et du conseil d'administration jusqu'au cadre de base. Ce rôle est important : plaçant la direction de l'office dans le rôle de l'acteur clé, le *Guide pour la promotion du plurilinguisme* de l'Office fédéral du personnel précise : « Son engagement est crucial pour conduire une politique cohérente en matière de promotion du plurilinguisme. Sans lui, les mesures n'auront que peu d'impact³⁶ ».

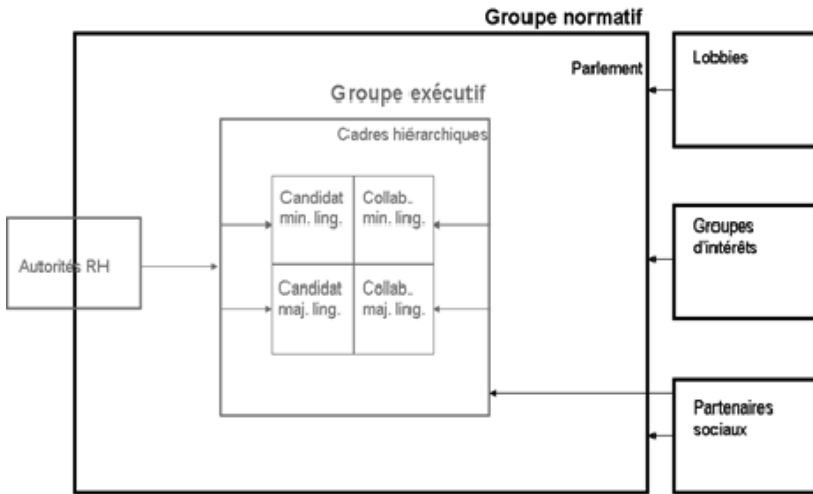
Quant au personnel, enfin, il peut se diviser en quatre catégories : le collaborateur potentiel (qu'il s'agit de recruter) et le collaborateur réel (qu'il s'agit de fidéliser) – dans les deux cas, issu de la majorité ou de la minorité linguistique, et qui va profiter, dans des mesures diverses, des mesures prises.

Le jeu des groupes d'acteurs est complémentaire : d'une part, le groupe exécutif ne peut agir sans base normative (mise sur pied par le groupe normatif) ; d'autre part, si le groupe exécutif ne se donne pas les moyens d'intervenir, toute norme ou loi décidée par le groupe normatif reste lettre morte (pas d'outcome).

Schématiquement, le jeu des acteurs décrit se présente comme suit :

³⁶ Office fédéral du personnel OFPER, *Guide pour la promotion du plurilinguisme*, Berne, Office fédéral du personnel, mai 2009, p. 15/31.

TABLEAU 3 : Jeu des acteurs



Le groupe normatif apparaît en noir, le groupe exécutif en gris. Les flèches indiquent ici les interactions possibles entre les acteurs et groupes d'acteurs identifiés, les partenaires sociaux pouvant par exemple intervenir à la fois comme lobbyistes tentant d'influer sur de futures normes et comme négociateurs en vue de la conclusion de conventions collectives de travail. Les groupes d'acteurs ont ici été présentés ; ils seront détaillés plus loin, au chapitre 6. D'autres y seront également abordés, en particulier en ce qui concerne la définition des minorités linguistiques.

4 LES MESURES IDENTIFIÉES

Les mesures décrites ont été identifiées dans une démarche de réflexion systématique consistant à nous demander comment il est possible d'intervenir, à chaque moment du cycle de vie modèle d'un emploi, sans préjuger de leur efficacité, ni de leur pertinence, ni de leur coût. Certaines d'entre elles sont novatrices ou (encore) peu utilisées ; d'autres sont dans les mœurs des organisations depuis longtemps, comme le démontrent les exemples de mise en œuvre, et ont déjà fait l'objet d'études. La réflexion sur les ressources requises s'appuie sur le modèle en rosace des ressources de Knoepfel, Larrue et Varone³⁷. D'autres mesures ont été identifiées avec certains acteurs, approchés dans le cadre d'une série d'entretiens.

La numérotation est établie en fonction de groupes, ceux-ci reprenant la structure du questionnaire (voir annexe 1). En revanche, la numérotation intègre ici les mesures identifiées au cours d'entretiens ; elle ne correspond donc plus à celle du questionnaire.

4.1.1 MESURES LIÉES AU CADRE LÉGAL ET INSTITUTIONNEL (GROUPE 1)

4.1.2 SOUTIEN EXPLICITE DES MILIEUX POLITIQUES (1.1)

Le support politique externe à une organisation favorise le processus de représentation³⁸ et constitue donc une condition de succès. Ce soutien peut prendre la forme de paroles affirmant une prise de conscience, d'une compréhension des enjeux et de l'impact ou d'une certaine empathie, mais aussi de l'introduction de lois, ordonnances et règlements proposant ou imposant des mesures, ainsi que par des interventions parlementaires. Les contours d'une législation peuvent être influencés par l'intervention de lobbies et de groupes d'intérêt.

³⁷ KNOEPFEL, Peter, LARRUE, Corinne, VARONE, Frédéric, *Analyse et pilotage des politiques publiques*, 2^e édition, Coire, Verlag Rüegger, 2006, p. 71.

³⁸ MEIER, Kenneth J., BOHTE, John, « Structure and Discretion : Missing Links in representative Bureaucracy », *Journal of Public Administration Research and Theory*, p. 2.

4.1.3 INTERVENTION DE LOBBIES ET GROUPES D'INTÉRÊTS (1.2)

Le soutien à la représentativité s'exprime aussi par le lobbying de groupes jouant un rôle de sensibilisation, de pression, de proposition, de contrôle ou de contre-pouvoir. Les lobbies et groupes d'intérêts n'ont pas de base légale pour intervenir, mais leur jeu peut avoir un impact sur les groupes cibles. S'ils sont sensibilisés, ceux-ci seront plus susceptibles de mettre en œuvre des mesures de politique du personnel (activités de mise en œuvre, c'est-à-dire outputs³⁹) visant à une meilleure représentation des minorités linguistiques (outcome, c'est-à-dire effet observable auprès des bénéficiaires finaux – ceux-ci étant plus nombreux/mieux représentés au sein d'une organisation). Il arrive que les groupes d'intérêts placent certaines personnes au niveau du parlement (qui vote les lois) afin de favoriser leur action.

4.2 MESURES DE MARKETING DU PERSONNEL (GROUPE 2)

4.2.1 MESURES VISANT À PRÉSENTER L'EMPLOYEUR COMME ACCUEILLANT ENVERS LES MINORITÉS LINGUISTIQUES (2.1)

Le principe est de se présenter comme un employeur attrayant, offrant des emplois variés et intéressants, aux personnes issues de minorités linguistiques dans les lieux où elles sont majoritaires, ou dans la région où elles vivent, afin de motiver les futurs professionnels à travailler pour l'organisation en question (par exemple à l'occasion de « career days » organisés par les universités ou autres écoles). Il convient, pour cela, de disposer de personnel parlant la langue minoritaire, apte à aborder les visiteurs dans cette langue. La documentation remise doit aussi être présentée dans la langue du groupe linguistique visé.

Partant de l'idée que si l'organisation ne se présente pas aux jeunes/futurs diplômés issus des minorités linguistiques en adoptant leur langue et en intervenant là où ils étudient, ceux-ci ne s'y intéresseront pas, cette mesure prévoit d'avoir davantage de stands lors des career days organisés dans les régions/universités où la minorité linguistique

³⁹ *Toujours selon la terminologie mise au point dans KNOEPFEL, Peter, LARRUE, Corinne, VARONE, Frédéric, Analyse et pilotage des politiques publiques, 2^e édition, Coire, Verlag Rüegger, 2006, p. 243 ss.*

est surreprésentée. Décidée par les autorités de ressources humaines (marketing du personnel) de l'organisation, la mesure est assurée par le personnel RH/marketing du personnel en place. Les représentants de la minorité linguistique profitent ainsi d'une meilleure information, de même que d'éventuels représentants de la majorité linguistique exposés à ces démarches. Les étudiants et jeunes diplômés issus de la minorité linguistique mais ayant choisi d'étudier dans la région où vit la majorité linguistique pourraient réciproquement se retrouver lésées par de telles mesures, si l'organisation qui les met sur pied déplace ses efforts.

Le marketing du personnel requiert une organisation ad hoc (ressource interactive) et du personnel compétent (ressources humaine et cognitive). Prévoir des investissements (ressource monétaire), entre autres d'adaptation du matériel de marketing aux représentants de la langue minoritaire. Une telle pratique peut être imposée par le droit (ressource juridique).

4.2.2 COMMUNICATION AVEC LA MINORITÉ DANS SA LANGUE (2.2)

L'organisation peut communiquer dans la langue de la minorité linguistique. Elle dispose de modèles de lettres dans les langues minoritaires ; ses collaborateurs sont en mesure de dialoguer dans les langues minoritaires, par oral et/ou par écrit. Elle est en mesure de fournir des contrats dans la langue minoritaire. Même chose pour le cahier des charges : il peut arriver qu'il se confonde avec le contrat de travail. Il est donc important que le collaborateur qui le signe en comprenne les termes.

Le collaborateur s'adaptera certes s'il part travailler dans une organisation monolingue, et une organisation plurilingue (ou se prétendant telle) où les langues ne sont pas également représentées pourra être tentée de négliger la langue minoritaire dans sa communication. Mais tout collaborateur appréciera qu'on communique avec lui dans sa langue ; le cas échéant, il s'appuiera sur des normes (loi, règlement, convention collective de travail) pour l'exiger.

Si une organisation communique dans les langues officielles de la région où elle est active, elle se fera mieux comprendre et y gagnera en termes d'image. Une telle option peut être prévue dans le cadre de la politique

du personnel. Le personnel en place est ainsi chargé de communiquer dans une certaine langue plutôt qu'une autre, et les collaborateurs potentiels (candidats) ou réels (personnel engagé) en bénéficient.

Une telle mesure requiert des ressources d'information (ressource cognitive, dans la mesure où l'organisation doit être en mesure de s'exprimer dans la langue minoritaire), d'argent (ressource monétaire) et d'organisation (ressource interactive, tout devant être pensé et organisé en plusieurs langues). La communication plurilingue peut se fonder sur un impératif légal (ressource juridique).

4.3 MESURES INTERVENANT AU MOMENT DE CRÉER ET DE DÉCRIRE LE POSTE ET SON CAHIER DES CHARGES (GROUPE 3)

4.3.1 CAHIER DES CHARGES ET CONTRATS RÉDIGÉS DANS LA LANGUE MINORITAIRE (3.1)

La rédaction du cahier des charges ou du contrat dans la langue minoritaire vise une meilleure compréhension entre les parties prenantes du contrat, l'employeur (autorités de ressources humaines, responsable hiérarchique) faisant l'effort de s'exprimer dans la langue du candidat issu de la minorité linguistique, qui comprend mieux ainsi ce qu'on attend de lui et ce qu'il est en droit d'obtenir en échange. Cela ne sera réalisable que si l'entreprise dispose, directement ou non, des compétences linguistiques nécessaires (traduction ou rédaction). Il s'agit ici du cahier des charges en tant que document ; celui-ci peut, à son tour, contenir certaines mesures spécifiques que nous détaillons ci-dessous.

Cette mesure requiert la présence de la ressource cognitive (connaître le poste et pouvoir le décrire en plusieurs langues) et de l'argent (ressource monétaire) pour les traductions. Elle peut être imposée par le droit (ressource juridique).

4.3.2 QUOTAS DE PERSONNES ISSUES DE LA MINORITÉ LINGUISTIQUE (3.2)

L'organisation fixe des quotas de représentants des minorités linguistiques au sein de son personnel afin de réaliser numériquement cette ressemblance qui est l'essence de la bureaucratie représentative.

Inconvénient relevé par les détracteurs d'une telle mesure, emblématique de la discrimination positive⁴⁰ : le risque est que certains collaborateurs doivent leur poste non à leurs compétences spécifiques (qui priment dans le cadre du travail), mais à leur langue maternelle ou à une démarche de réparation d'une discrimination passée supposée⁴¹. Une certaine souplesse est donc de mise dans leur application, et est généralement admise⁴², d'autant plus qu'une trop grande rigueur peut empêcher le pourvoi d'un poste, par exemple d'un poste strictement réservé à un représentant d'un groupe linguistique.

En Suisse, les « valeurs cibles » stipulées à l'art. 7 OLang constituent une version souple du système des quotas. Elles sont redéfinies tous les quatre ans par l'autorité politique (normative), en fonction de la population de nationalité suisse uniquement ou de la population effectivement résidente en Suisse (proposition Fabio Pedrina⁴³).

Il est à noter que la traduction est un cas exceptionnel de profession où être de la langue maternelle de la langue cible constitue une compétence spécifique indispensable. La langue est par ailleurs un enjeu discriminant dans le cadre de fonctions comprenant un contact régulier avec la clientèle (police de proximité, personnel de guichet, etc.). L'enjeu des quotas de personnes issues de la minorité linguistique réside donc en priorité dans des fonctions où la langue maternelle d'un collaborateur ne constitue pas un critère de sélection éliminatoire, perçu comme obligatoire a priori.

Les quotas suppriment la concurrence entre groupes sociaux pour l'obtention des postes. Ils sont mis en œuvre dans le cadre de politiques du personnel en partant du postulat suivant : « Sans quotas, seuls des représentants de la majorité linguistique sont engagés. » Le personnel chargé du recrutement (ressources humaines et hiérarchie, les deux

⁴⁰ CALVES, Gwénaële, *La discrimination positive*, Paris, *Que sais-je ?*, 2004, p. 3.

⁴¹ *Figures de l'« incompetent » et de la « victime innocente », décrites par CALVES, Gwénaële, La discrimination positive*, Paris, *Que sais-je ?*, 2004, p. 31-32.

⁴² CALVES, Gwénaële, *La discrimination positive*, Paris, *Que sais-je ?*, 2004, p. 28.

⁴³ PEDRINA, Fabio, *Statistiques du personnel fédéral. Prise en compte de l'ensemble du personnel et de la population résidente en Suisse, question ordinaire déposée au Conseil national, 09.1164. Le Conseil fédéral a répondu le 17 février 2010.*

groupes étant appelés à intervenir) met ici la mesure en œuvre, en intégrant de manière contraignante le critère linguistique aux critères de sélection. On s'attend à ce que les représentants de la minorité linguistique entrant en ligne de compte pour l'emploi mis au concours en profitent. En revanche, une telle démarche peut susciter un sentiment de discrimination chez la personne évincée, compétente mais appartenant au groupe linguistique majoritaire.

Fondée sur une ressource juridique (droit) contraignante, la mise en œuvre d'une telle mesure requiert l'existence effective de candidats potentiels (ressource humaine, recherchée à l'interne ou à l'externe).

4.3.3 PRÉCISIONS DES EXIGENCES CONCERNANT LES COMPÉTENCES LINGUISTIQUES DANS LA LANGUE MINORITAIRE (3.3)

Les profils de poste précisent les compétences linguistiques requises pour le titulaire du poste dans la langue minoritaire. Indiquées dans les offres d'emploi, elles deviennent un critère de sélection et d'embauche. Les compétences linguistiques du candidat peuvent être appréciées soit par lecture de ce qui figure dans son curriculum vitae (avec un degré de précision variable, que le recours au portfolio européen des langues permet d'affiner ; le candidat profiterait ici de la ressource confiance), soit au moyen d'un test (oral ou écrit, en fonction de l'emploi ; l'entretien d'embauche peut jouer ce rôle, pour autant que les compétences requises (ressource cognitive) soient disponibles pour l'organisation qui engage).

Ce type de mesure s'appuie sur l'idée qu'en précisant les compétences requises dans la langue minoritaire, on écarte les candidats qui ne les ont pas. Les candidats dont la langue minoritaire est la langue maternelle en bénéficient, de même que les bilingues ; les personnes maîtrisant suffisamment la langue minoritaire comme langue étrangère peuvent également, à certaines conditions, entrer en ligne de compte. Une telle pratique peut conduire à une discrimination des personnes dont la langue maternelle n'est pas mentionnée, soit par autocensure au moment de la postulation, soit au moment de la sélection par l'organisation.

L'argent (ressource monétaire) est requis, puisque l'on attend expressément du candidat qu'il dispose de compétences

supplémentaires, qu'il faudra s'attendre à devoir rétribuer (surcroît de salaire). Le recrutement pourra prendre davantage de temps (ressource temporelle).

4.3.4 DÉLOCALISATION (3.4)

Dans le secteur privé, la délocalisation de tout ou partie d'une entreprise, parfois hors du pays où se trouve son siège, répond à un besoin accru de compétitivité ou à une volonté de réduire les coûts. Mais une organisation peut aussi décentraliser certains de ses éléments afin de les rapprocher d'une minorité linguistique, d'intéresser celle-ci à participer au fonctionnement de l'organisation ou de profiter d'un savoir-faire présent en un endroit précis. La recherche d'un savoir-faire peut être une motivation pour un tel procédé : les CFF ont mis en place un Centre de service clientèle plurilingue à Fribourg, ville située à la frontière linguistique allemand/français et où l'entreprise trouve une bonne proportion de bilingues. Cela permet en outre à l'employeur de se montrer plus attrayant envers les ressortissants d'une région donnée en leur facilitant son accès, et de se positionner en employeur soucieux des régions où vivent les minorités linguistiques (par exemple en termes de développement économique) ; il permet, et le PNR 56 l'a mis en évidence sous forme de facteur favorable pour la Confédération⁴⁴, de faire progresser favorablement le taux de représentativité des groupes linguistiques mais, du fait de l'éloignement géographique, n'offre guère la possibilité de faire travailler ensemble tous les groupes concernés, majoritaire et minoritaires, et ne facilite pas les contacts.

Cette mesure considère qu'en se rapprochant géographiquement du lieu où vivent les représentants de la minorité linguistique, l'organisation devient plus intéressante comme employeur. Elle vise les candidats et collaborateurs habitant à proximité du nouveau site de l'organisation, représentants de la minorité linguistique ; les représentants de la majorité linguistique habitant près du nouveau site en profitent aussi. Un éventuel déménagement touche l'ensemble des collaborateurs en place,

⁴⁴ KÜBLER, Daniel, PAPADOPOULOS, Ioannis, MAZZOLENI, Oscar, *Le plurilinguisme de la Confédération, représentation et pratiques linguistiques dans l'administration fédérale, Programme national de recherche PNR 56, Fonds national Suisse, s. d., « Représentation et pratiques linguistiques en chiffres ».*

quitte à les mécontenter s'ils sont domiciliés près de l'ancien site de l'organisation (allongement du temps de transport entre le domicile et le travail). Pour qu'une telle mesure soit envisageable, les groupes linguistiques doivent vivre dans des lieux distincts, avec un minimum de mélange. L'impact sera plus important sur un pays tel que la Suisse ou plus grand, mais moindre dans des centres urbains, où les distances sont inférieures, voire peu significatives. On peut donc penser qu'une telle mesure est particulièrement adaptée et efficace à l'échelle d'un pays.

La délocalisation requiert spécifiquement des infrastructures (ressources patrimoniales) sous forme de bâtiments où installer le personnel, et un surcroît d'organisation (ressource interactive) dû à l'éloignement de structures décentralisées. Cela, sans oublier les sommes requises (ressource monétaire) pour l'acquisition ou la location de tels locaux.

4.3.5 PARTAGE DE POSTES (3.5)

Certaines entreprises et organisations admettent, voire favorisent le partage de postes (job splitting/job sharing ; top sharing en ce qui concerne les postes d'encadrement) entre personnes de l'un et l'autre sexe ; une telle pratique pourrait également s'appliquer à des personnes issues de différentes régions linguistiques, le principe étant qu'un poste est partagé entre des personnes issus de groupes linguistiques différents.

Elle exige cependant que les personnes partageant un emploi connaissent suffisamment la langue de l'autre et, le cas échéant, sa terminologie spécifique. Cela s'ajoute aux inconvénients liés au travail à temps partiel, au surcroît de tâches de coordination que le partage de postes courant implique, ainsi qu'à des conflits potentiels, peut-être plus présents du fait de la diversité culturelle.

Mise en œuvre par le personnel chargé du recrutement, nécessitant de la bonne volonté de la part de la hiérarchie (qui doit accepter les inconvénients précités et devra peut-être intervenir comme arbitre), une telle mesure repose sur l'idée que le partage de postes permet d'engager davantage de monde et qu'il est possible d'en profiter pour répartir les postes nouvellement créés entre représentants de la majorité et de la minorité linguistique.

Le partage de postes requiert davantage de collaborateurs (ressource humaine) à un taux d'occupation inférieur. La condition supplémentaire pour l'obtention d'un poste (être de telle langue maternelle plutôt que telle autre) peut déboucher sur un allongement de la durée de la recherche d'un candidat (ressource temporelle). Le fait que deux collaborateurs se partagent un seul poste à 100% puisse déboucher sur un taux d'occupation total dépassant 100% induit un surcroît de dépenses salariales (ressource monétaire). Enfin, des tâches de coordination entre les personnes partageant le poste (ressource interactive) sont à prévoir.

4.4 MESURES INTERVENANT AU MOMENT DE LA RECHERCHE D'UN COLLABORATEUR (PROCESSUS DE RECRUTEMENT ET D'EMBAUCHE) (GROUPE 4)

4.4.1 TRADUCTION, RÉDACTION ET PUBLICATION DES OFFRES D'EMPLOI DANS LES LANGUES MINORITAIRES (4.1)

L'organisation publie ses offres d'emploi dans les médias locaux, dans la langue du lieu, traduites ou non, afin que les candidats potentiels soient touchés, indépendamment de leur appartenance à une communauté linguistique ou l'autre. Les offres sont par ailleurs accessibles à tous, sans distinction de langue, sur un média tel qu'Internet. Quelles sont les règles de traduction appliquées par l'organisation ? Traduit-elle tout, ou seulement une partie de ses offres d'emploi ? Une telle approche s'intègre aux questions de communication dans les langues minoritaires.

Mise en œuvre par les cadres, les recruteurs et/ou les agences de recrutement de personnel, cette mesure part de l'idée qu'en publiant des offres d'emploi dans les médias de la langue minoritaire, on touchera un lectorat où se trouvent des candidats issus de la minorité linguistique. Les candidats issus de la minorité linguistique en bénéficient prioritairement ; les représentants de la majorité linguistique sont aussi touchés, s'ils savent lire la langue minoritaire.

Il convient ici de disposer du savoir (ressource cognitive) nécessaire à une publication en plusieurs langues – sans compter qu'ensuite, le

processus de recrutement devrait pouvoir se poursuivre dans la langue voulue. Prévoir des frais de traduction (ressource monétaire).

4.4.2 INTERVERSION DE LA LANGUE DE PUBLICATION DES OFFRES D'EMPLOI (4.2)

Il s'agit là d'une mesure dérivant de la publication d'offres d'emploi dans la presse de la langue minoritaire. Certaines organisations publient occasionnellement leurs offres d'emploi dans une langue qui n'est pas celle du journal. Apparemment décalée voire perçue comme inefficace, elle permet, selon ceux qui la pratiquent, de toucher un public qui, à la fois, parle la langue minoritaire et en a acquis la mentalité, et dispose de bonnes connaissances de l'autre langue, qui peut être la langue de travail du poste au concours. Une telle mesure présente aussi un côté provocateur, servant à rappeler quelle langue on parle dans l'organisation.

Une offre d'emploi rédigée dans la langue majoritaire et publiée dans la presse de langue minoritaire risque de dissuader les représentants de la minorité linguistique de faire acte de candidature, en dépit d'un profil pertinent, s'ils estiment que leurs connaissances de la langue dans laquelle l'annonce est rédigée sont insuffisantes. Elle peut par ailleurs passer pour l'aveu que l'organisation qui engage n'est pas vraiment plurilingue, puisque son personnel issu de la minorité linguistique n'y est pas assuré de pouvoir travailler dans sa langue dans la plupart des cas.

Une telle mesure pourrait perdre de sa pertinence avec le développement des publications d'offres d'emploi en ligne, qui permettent un accès direct dans les langues de publication, celles-ci pouvant être multiples pour un seul média en ligne.

Les ressources requises sont pour ainsi dire les mêmes que pour la mesure de publication des offres d'emploi dans la langue minoritaire (4.1).

4.4.3 FORMULATIONS ENCOURAGEANT LES CANDIDATURES EN PROVENANCE DE LA MINORITÉ LINGUISTIQUE (4.3)

Fondée entre autres sur l'hypothèse Sapir-Whorf postulant que le langage est perçu, plus ou moins consciemment, en fonction d'associations d'idées prédéfinies, une étude⁴⁵ tend à démontrer qu'il est utile de préciser d'une manière ou d'une autre (rédaction épïcène, mention de la profession au masculin et au féminin, en toutes lettres ou sous forme abrégée), dans une offre d'emploi, que celle-ci s'adresse aux femmes autant qu'aux hommes⁴⁶, sans quoi le lecteur ou la lectrice aura tendance à considérer que l'annonce ne s'adresse qu'aux hommes si elle est libellée au masculin. Les différences mises au jour par l'étude en question ne sont pas suffisamment nettes pour être significatives, mais l'auteur admet que cela peut être imputable à la composition de l'échantillon de personnes interrogées ; citées dans ce travail, d'autres études ont démontré plus clairement l'impact positif de cette mesure.

Par analogie, il est permis de considérer qu'une phrase précisant que les candidatures émanant de représentants des minorités linguistiques ôtera à ceux-ci une certaine retenue par rapport à une offre d'emploi par ailleurs intéressante, mais dont certains éléments objectifs pourraient dissuader a priori les candidatures issues de minorités linguistiques (lieu de travail, type de fonction, langue de l'annonce, exigences linguistiques mentionnées, etc.). Cela, d'autant plus si l'offre d'emploi n'est rédigée que dans la langue majoritaire. La pratique existe du reste déjà, probablement dans le but d'obtenir davantage de candidatures pour un poste dans un service où telle ou telle minorité linguistique est sous-représentée.

Cette mesure se fonde sur l'idée qu'en précisant que les candidatures émanant de représentants des minorités linguistiques sont particulièrement bienvenues, on augmente leur nombre et on multiplie les chances de trouver, parmi celles-ci, des candidatures susceptibles d'intéresser l'organisation. Une telle mesure est mise en œuvre par le

⁴⁵ FARINE, Julie, *L'impact de la féminisation des offres d'emploi sur la représentation des genres, mémoire de licence, université de Fribourg, 2007.*

⁴⁶ FARINE, Julie, *L'impact de la féminisation des offres d'emploi sur la représentation des genres, mémoire de licence, université de Fribourg, 2007, p. 31.*

personnel chargé de rédiger les offres d'emploi (hiérarchie), éventuellement sur la base de modèles préédigés par les services des ressources humaines. Le caractère non contraignant de la formulation de la phrase permet de prévenir tout reproche de discrimination.

Une telle démarche suppose une certaine honnêteté et du sérieux de la part de l'organisation qui la pratique, les candidatures issues de la minorité linguistique devant effectivement être considérées avec l'attention ainsi promise. Information (ressource cognitive) requise : il convient d'être conscient de l'efficacité de telles phrases.

4.4.4 RECOURS À DES ORGANISATIONS DE PLACEMENT ACTIVES AUPRÈS DE LA MINORITÉ LINGUISTIQUE (4.4)

Une telle mesure part de l'idée que les agences de placement et chasseurs de têtes actifs dans les régions où vit la minorité linguistique sont les meilleurs connaisseurs du terrain et vont trouver des candidatures de qualité émanant de représentants de la minorité linguistique. Les agences actives dans les régions où vit la minorité linguistique ou s'adressant particulièrement à celle-ci sont actionnées par les services des ressources humaines de l'organisation, sur mandat de la hiérarchie.

Cette mesure permet de ratisser large. Pour ce faire, cependant, il convient de connaître les agences effectivement actives sur le terrain qu'on entend prospecter.

Le recours aux organisations spécialisées dans le placement de personnel peut s'avérer plus onéreux que la recherche par d'autres moyens (ressource monétaire).

4.4.5 CURRICULUM VITAE ANONYME⁴⁷ (4.5)

Outil controversé⁴⁸, peu utilisé en Suisse mais présent en France, le curriculum vitae anonyme est utilisé pour mettre en évidence les seules

⁴⁷ Nous suivons ici l'argumentation de À COMPÉTENCE ÉGALE, *Rapport sur le CV anonyme – Contribution d'À Compétence Égale, Paris, À Compétence Égale, 10 juin 2009.*

compétences du candidat et éviter les discriminations au moment de la candidature ; il consiste à faire en sorte que le curriculum vitae transmis à la personne chargée de sélectionner le collaborateur ne puisse pas reconnaître des éléments, autres que ses aptitudes et compétences, susceptibles de discriminer un candidat. En particulier, il peut neutraliser le nom du candidat, mais aussi son sexe, son âge ou son adresse, ou refuser la présence d'une photographie. La suppression de la lettre de motivation ou de la mention des loisirs du candidat est également préconisée. Les avantages perçus par cette mesure se fondent sur la notion d'égalité de traitement ; du curriculum vitae anonyme, on attend aussi qu'il efface les réflexes d'autocensure de certains groupes de population (principe : « Ils ne me prendront jamais parce que je suis Romand »).

Le procédé a l'inconvénient de gommer tout ce qui est supposé défavoriser un candidat issu d'une minorité, ce qui entrave voire empêche, le cas échéant, une politique de sélection favorisant tel ou tel groupe, faute d'indicateurs permettant de rattacher le candidat à celui-ci (nom, sexe, langue, etc.) – ce qui rend cette mesure a priori incompatible avec une mesure telle que l'imposition de quotas. D'autre part, son coût constitue un inconvénient, du point de vue de ses détracteurs. D'autre part également, il convient de savoir à quel niveau du processus d'embauche l'anonymisation doit intervenir : le candidat sait-il vraiment ce qui ne doit pas figurer dans son curriculum vitae ? Enfin, en mettant en avant les seules compétences du candidat, il est possible qu'on occulte des indices sur sa capacité probable à s'intégrer au groupe des collaborateurs déjà en place. Un entretien peut y remédier, mais il lève par nature toute anonymisation, y compris linguistique. Les détracteurs du curriculum vitae anonyme le présentent ainsi comme un simple moyen de déplacer le moment de la discrimination.

Dans un contexte de refus des discriminations linguistiques, il convient de concevoir des méthodes d'anonymisation des candidatures allant plus

48 En particulier, une étude lancée par le cabinet français À Compétence Égale mentionne que 50% de ses membres lui sont favorables et que 50% lui sont défavorables. Source : À COMPÉTENCE ÉGALE, Rapport sur le CV anonyme – Contribution d'À Compétence Égale, Paris, À Compétence Égale, 10 juin 2009, p. 6.

loin que la remise d'un curriculum vitae avec des éléments gommés. Par exemple, les services des ressources humaines, chargés de réceptionner les dossiers de candidature (volontiers rédigés dans la langue maternelle du candidat, surtout dans une organisation plurilingue), remettront au chef de service un résumé des dossiers reçus. Autre solution : l'entreprise qui engage demande aux candidats de remplir un formulaire standard où les informations susceptibles d'induire un biais de discrimination ne figurent pas ; c'est ensuite ce formulaire standard qui est utilisé dans le processus de recrutement (voir mesure 4.6, infra). Cette approche aurait en outre l'avantage de ne pas attirer l'attention sur les curriculum vitae rédigés de manière anonyme par des candidats, dont on peut penser qu'ils ont « quelque chose à cacher ». Par ailleurs, il convient de garder à l'esprit l'utilité de l'anonymisation d'un curriculum vitae si la discrimination est opérée *de facto* avant l'envoi de celui-ci, par exemple au moment d'un entretien téléphonique préalable.

Le curriculum vitae anonyme sert à dégager le candidat le plus compétent, indépendamment d'autres critères perçus comme parasites. Dans le cas de la présente étude, l'inconvénient est qu'il peut être issu de la minorité linguistique (qui s'en trouve ainsi mieux représentée – l'objectif est atteint) ou de la majorité linguistique (d'où échec de la mesure).

Il convient d'avoir, au sein de l'organisation, une organisation appropriée (ressource interactive) pour gérer les curriculum vitae. Cela peut s'avérer cher (ressource monétaire) ou demander plus de personnel (ressource humaine), chargé de rendre les dossiers anonymes. Enfin, il requiert, de la part de l'employeur, d'avoir conscience de la présence identifiée d'une discrimination (ressource cognitive) envers la minorité linguistique.

4.4.6 CURRICULUM VITAE NORMALISÉ (4.6)

L'organisation demande aux candidats de remplir un formulaire prédéfini de curriculum vitae, éventuellement informatisé, pouvant être créé par les autorités de ressources humaines. Une telle mesure s'appuie

sur l'hypothèse, relevée par le PNR 56⁴⁹, qui veut que les aspects formels et de présentation du curriculum vitae diffèrent d'une région linguistique à une autre et, partant, peuvent induire un biais linguistique éventuellement défavorable aux minorités linguistiques dans le processus de recrutement. De ce point de vue, le curriculum vitae normalisé permet donc de préparer une meilleure égalité de traitement des dossiers.

Cette option requiert une organisation particulière (ressource interactive) prévoyant la possibilité de candidatures en ligne, moyennant une infrastructure adaptée (ressource patrimoniale) qui a son coût (ressource monétaire, comme 4.5). Le traitement des dossiers, normalisés, peut s'en trouver simplifié.

4.4.7 ENTRETIEN D'EMBAUCHE DANS LA LANGUE DU CANDIDAT ISSU DE LA MINORITÉ LINGUISTIQUE (4.7)

Orientée client (si l'on peut considérer le candidat comme un client), une telle pratique permet au candidat de s'exprimer dans la langue qui est la sienne, et dont il maîtrise toutes les nuances. Un entretien organisé dans la langue majoritaire, différente de celle du candidat, permet certes de tester les connaissances linguistiques de ce dernier, mais risque d'être assez laborieux si celles-ci sont moyennes ou faibles, et ne permettront pas au candidat de faire valoir aussi bien son savoir-faire spécifique, peut-être plus directement utile pour l'emploi mis au concours, d'où une perte de qualité de cette étape du processus de sélection. Cela, sans perdre de vue les objectifs usuels d'un entretien d'embauche.

Outre les candidats, interviennent ici les personnes chargées de mener l'entretien : chef du service (autorité hiérarchique), responsable des ressources humaines (ressources humaines), coach du personnel (ressources humaines), etc.

⁴⁹ KÜBLER, Daniel, PAPADOPOULOS, Ioannis, MAZZOLENI, Oscar, *Le plurilinguisme de la Confédération, représentation et pratiques linguistiques dans l'administration fédérale, Programme national de recherche PNR 56, Fonds national Suisse, s. d., « Les biais linguistiques des processus de recrutement ».*

Cette ressource implique que la compétence dans la langue minoritaire soit déjà présente dans l'organisation (ressource cognitive), ce qui peut impliquer une organisation particulière (ressource interactive).

4.4.8 EMBAUCHE DE CADRES SUPÉRIEURS ISSUS DE LA MINORITÉ LINGUISTIQUE (4.8)

Une organisation relève l'effet boule de neige que peut avoir l'embauche de cadres supérieurs issus de la minorité linguistique, ceux-ci tendant à s'entourer de personnel parlant leur langue – de même que leurs collègues issus du groupe linguistique majoritaire – et démontrant, par leur présence, que la présence de personnel issu de la minorité linguistique est un souci à tous les niveaux. Cet effet est également mis en évidence par les travaux du PNR 56⁵⁰, cités par Dominique de Buman dans son postulat du 19 mars 2010⁵¹.

Une telle démarche ne doit toutefois pas faire oublier que les compétences doivent primer la simple appartenance linguistique, et implique donc la présence de candidatures de qualité, adaptées au poste, émanant de la minorité linguistique.

4.5 MESURES INTERVENANT AU TRAVAIL (GROUPE 5)

4.5.1 FORMATION ET SENSIBILISATION AUX MINORITÉS LINGUISTIQUES (5.1)

« La fonction publique regroupe des métiers de l'humain, où il n'est pas possible de s'immuniser complètement contre la force des relations humaines⁵² », considère-t-on aujourd'hui, en réfutant le postulat weberien de fonctionnaires dépourvus d'affects. Des mesures de formation et de sensibilisation permettent de prendre conscience des travers et biais négatifs que cela peut impliquer, afin d'en prévenir

⁵⁰ KÜBLER, Daniel, PAPADOPOULOS, Ioannis, MAZZOLENI, Oscar, *Le plurilinguisme de la Confédération, représentation et pratiques linguistiques dans l'administration fédérale, Programme national de recherche PNR 56, Fonds national Suisse, s. d., p. 7.*

⁵¹ DE BUMAN, Dominique, *Maîtrise de langues nationales officielles par les cadres de l'administration fédérale, motion déposée au Conseil national, 10.3301.*

⁵² FATTEBERT, Sylvain, RÜEGGER, Marc, SALERNO, Sandrine, *Agents de la fonction publique aux prises avec la diversité culturelle : quelle formation en matière de prévention des discriminations ?*, Berne, Service de lutte contre le racisme, 2005, p. 5.

l'expression. Le développement des compétences interculturelles peut constituer un outil, s'adressant au personnel ayant un contact avec une clientèle externe (dont il ne sera pas question ici), mais aussi au personnel hiérarchique. De telles formations peuvent également prendre, en matière linguistique, la forme de stages ou de cours de langues (mesure 5.5, infra), généralistes ou spécialisés, s'adressant soit aux représentants de la majorité linguistique devant s'exprimer dans la langue minoritaire, soit aux représentants de la minorité linguistique devant se faire comprendre de la majorité.

Une telle mesure s'adresse au personnel en place. Elle peut être mise en œuvre par les services des ressources humaines, soit en interne, soit par mandat confié à une organisation externe. Les personnes n'ayant pas suivi une telle formation en profitent quand même, dans la mesure où celles qui l'ont suivie modifient leur comportement en fonction de l'acquis.

À noter que des mesures visant à renforcer le travail de sensibilisation aux minorités linguistiques, internes à l'administration (ou à l'organisation), figurent au nombre des recommandations du PNR 56⁵³ ; elles pourraient aller jusqu'à la création d'un centre de promotion du plurilinguisme interne à l'organisation. Le *Guide pour la promotion du plurilinguisme*⁵⁴ suggère également cet impératif de formation :

[...] Une administration plurilingue appelle une approche positive de la diversité culturelle, le respect de « l'autre » et des compétences linguistiques supérieures à la moyenne.

Ressources requises : temps à disposition pour dispenser et suivre les cours (ressource temporelle), organisation adaptée (ressource

53 KÜBLER, Daniel, PAPADOPOULOS, Ioannis, MAZZOLENI, Oscar, *Le plurilinguisme de la Confédération, représentation et pratiques linguistiques dans l'administration fédérale, Programme national de recherche PNR 56, Fonds national Suisse, s. d., « Recommandations ».*

54 *Office fédéral du personnel OFPER, Guide pour la promotion du plurilinguisme, Berne, Office fédéral du personnel, mai 2009, p. 7/31.*

interactive), savoir-faire linguistique et pédagogique, à acquérir éventuellement à l'externe (ressources cognitive et monétaire).

4.5.2 GUIDE DU PLURILINGUISME (5.2)

Guide recensant conseils et bonnes pratiques pour un plurilinguisme vécu au sein de l'organisation, à l'exemple du *Guide pour la promotion du plurilinguisme* édité par l'Office fédéral du personnel (OFPER)⁵⁵. Une telle brochure vise à informer les personnes concernées au sujet des enjeux du plurilinguisme et de la représentation des minorités linguistiques, afin qu'elles les comprennent mieux et prennent des mesures en conséquence. Elle peut aussi servir d'outil d'autocontrôle pour les responsables hiérarchiques d'unités.

Rédigée par le service des ressources humaines compétent, une telle brochure s'adresse aussi à l'ensemble du personnel, entre autres aux collaborateurs responsables du recrutement, chargés de faire en sorte qu'il y ait plus de plurilinguisme dans leur sphère de compétence. Les représentants de la minorité linguistique, ou plus précisément du groupe linguistique minoritaire au sein d'une sphère de responsabilité donnée, vont en profiter. En cas de surreprésentation du groupe linguistique minoritaire, le responsable peut être amené à rétablir l'équilibre en faveur de la majorité.

Ce genre de projet peut sortir du cadre des attributions strictes du personnel. Il conviendra donc soit de se procurer du personnel supplémentaire (ressource humaine) pour le temps que requiert (ressource temporelle) la production du guide ; soit de s'organiser (ressource interactive) avec le personnel en place, par exemple par un travail par projet – à moins de s'adresser à des consultants externes, ce qui a aussi un prix (ressource monétaire).

4.5.3 COMMISSIONS DU PERSONNEL SPÉCIALISÉES DANS LES QUESTIONS RELATIVES AUX MINORITÉS LINGUISTIQUES (5.3)

Certaines entreprises disposent de commissions du personnel spécialisées dans des questions spécifiques : femmes, sécurité au travail,

⁵⁵ *Office fédéral du personnel OFPER, Guide pour la promotion du plurilinguisme, Berne, Office fédéral du personnel, mai 2009.*

etc. Il est possible d'imaginer qu'il existe des commissions du personnel chargées de veiller au respect du plurilinguisme et des langues de chacun, voire de proposer des mesures permettant d'améliorer la situation et d'assumer une fonction de veille. Si une commission du personnel spécialisée est présente, les intérêts les plus divers des minorités linguistiques seront mieux respectés que si on laisse les représentants de celles-ci livrés à eux-mêmes. Une telle mesure profite donc en dernier ressort à toute personne dont il est admis qu'elle est victime d'un différend d'ordre linguistique, qu'elle soit représentante de la majorité ou de la minorité linguistique. Une telle commission peut prendre la forme d'une conférence du personnel ou des cadres issus de la minorité linguistique, permettant de rapprocher des éléments isolés au sein d'une administration en recourant à la langue comme élément commun⁵⁶.

Cette approche requiert une sensibilité aux questions linguistiques de la part des membres de la commission (ressource cognitive), la confiance, voire le soutien du personnel concerné (ressource consensus), la mise à disposition de temps et une organisation spécifiques (ressources temporelle et interactive).

4.5.4 PRÉPOSÉ (INTERNE OU EXTERNE) AUX QUESTIONS LINGUISTIQUES (5.4)

Le préposé aux questions linguistiques peut occuper des fonctions de médiateur en cas de conflit lié aux langues, que ce soit dans le cadre spécifique de l'organisation qui l'occupe ou au niveau de toute une juridiction (pays, canton, commune). Une fonction de ce type, désignée par le terme de « Commissaire aux langues officielles » et conçue selon l'idée d'« ombudsman » (personne chargée d'un mandat de défense des droits du citoyen face aux pouvoirs publics), existe au Canada ; elle a été présentée dans le cadre du mémoire de master soutenu à l'IDHEAP par Annie Roy en 1990⁵⁷. Rappelons-en les grandes lignes :

⁵⁶ Entretien.

⁵⁷ ROY, Annie, *Présentation du poste de commissaire aux langues officielles du Canada et des intérêts que ce modèle pourrait représenter pour la Suisse, mémoire de master, Chavannes-près-Renens, IDHEAP, juin 1990.*

Le Commissaire a comme objectifs de s'assurer que le public peut communiquer avec les ministères et organismes fédéraux et obtenir d'eux des services dans les deux langues officielles, que les fonctionnaires peuvent travailler dans la langue officielle de leur choix et que les deux communautés linguistiques officielles ont une participation équitable dans la fonction publique du Canada⁵⁸.

Doté d'une autorité morale plus que coercitive, le Commissaire aux langues joue un rôle de médiation (médiateur intervenant sur la base de plaintes reçues, dans un esprit de négociation, avant le dépôt d'une plainte juridique proprement dite) et de persuasion ; il publie chaque année un rapport sur ses activités et réalisations et sur la situation linguistique dans les diverses institutions fédérales, ce qui permet de faire connaître les problèmes afin d'y remédier.

Le Commissaire aux langues intervient également comme vérificateur linguistique auprès des institutions fédérales, veillant à ce que celles-ci respectent l'égalité du statut des deux langues officielles⁵⁹. Promoteur de l'égalité linguistique, le Commissaire et son bureau publient, enfin, une revue trimestrielle bilingue intitulée *Langue et société*.

Vu son cahier des charges, un tel médiateur profite, directement ou non, de manière personnelle ou institutionnelle, à toute personne lésée pour des raisons linguistiques. Les intérêts de la minorité linguistique s'en trouveront mieux défendus, de même que ceux de la majorité. La présence d'un tel délégué ou commissaire revêt ainsi une dimension à la fois symbolique (manifester une volonté de prise en compte du

⁵⁸ Rapport du Vérificateur général du Canada, 31 mars 1983, p. 203 ; cité par ROY, Annie, *Présentation du poste de commissaire aux langues officielles du Canada et des intérêts que ce modèle pourrait représenter pour la Suisse, mémoire de master, Chavannes-près-Renens, IDHEAP, juin 1990.*

⁵⁹ ROY, Annie, *Présentation du poste de commissaire aux langues officielles du Canada et des intérêts que ce modèle pourrait représenter pour la Suisse, mémoire de master, Chavannes-près-Renens, IDHEAP, juin 1990, p. 13.*

plurilinguisme) et pragmatique (s'occuper des questions d'ordre linguistique)⁶⁰.

Il s'agit de la création d'un poste spécialisé (ressource humaine), éventuellement entouré d'un cabinet de collaborateurs personnels. L'embauche de personnel supplémentaire peut s'avérer onéreuse (ressource monétaire) et le fonctionnement implique une organisation particulière (ressource interactive). Le soutien des milieux politiques, éventuellement signifié par une base légale (ressources majoritaire et juridique), est nécessaire. Enfin, l'efficacité de son mandat peut dépendre de sa position hiérarchique.

4.5.5 FORMATIONS LINGUISTIQUES, STAGES (5.5)

Stages linguistiques dans d'autres régions linguistiques ou cours de langues traditionnels, assortis d'évaluations du niveau linguistique atteint ; au niveau fédéral suisse, ceux-ci sont prévus par l'OLang. Les membres du personnel qui y participent en bénéficient. En cas de stages, certaines personnes devront s'habituer à un entourage changeant de collaborateurs qu'il faudra instruire et sensibiliser aux spécificités locales. L'entourage habituel du stagiaire devra par ailleurs être remplacé d'une manière ou d'une autre, d'où la possibilité de penser à des échanges de stagiaires.

À terme, il peut arriver que, les personnes de la minorité linguistique s'étant formées dans la langue de la majorité, cette dernière se sente dispensée de parler la langue de la minorité linguistique. Cette dernière se retrouve en position défavorable⁶¹, la majorité linguistique en profitant sans avoir rien fait. Dans ses recommandations, le PNR 56 met du reste en évidence la priorité au développement des aptitudes (au

⁶⁰ Office fédéral du personnel OFPER, *Guide pour la promotion du plurilinguisme*, Berne, Office fédéral du personnel, mai 2009, p. 16/31.

⁶¹ Un inconvénient relevé pour l'enseignement obligatoire de l'allemand (langue majoritaire en Suisse) à l'école primaire, dans LUGON, Clovis, *Quand la Suisse française s'éveillera*, Genève, Perret-Gentil, 1983, p. 71 ss., selon lequel le bilinguisme profite à la langue majoritaire.

moins passives) des représentants de la langue majoritaire dans les langues minoritaires⁶².

Une formation linguistique coûtant un certain montant (ressource monétaire), variable en fonction de l'organisation formatrice, l'organisation pourra privilégier l'embauche de personnel s'étant formé au préalable plutôt que d'engager des personnes n'ayant pas les compétences linguistiques requises contre la promesse (dont il faudra contrôler qu'elle sera tenue) de suivre un cours. Les formations linguistiques requièrent donc une organisation (ressource interactive), du temps (ressource temporelle), des compétences à transmettre (ressource cognitive – en l'occurrence dans les langues et leur enseignement). Les mesures de formation peuvent être imposées par le droit (ressource juridique).

4.5.6 STAGES DESTINÉS AUX ÉTUDIANTS ET JEUNES DIPLÔMÉS/PROFESSIONNELS (5.6)

Les stages constituent une chance d'approcher des personnes issues de la minorité linguistique afin de leur présenter l'organisation sous un jour favorable et accueillant. Cela passe par un marketing ciblé, mais aussi par un aménagement riche et intéressant des tâches confiées au stagiaire. Celui-ci comprendra que l'employeur peut être intéressant pour sa carrière. L'employeur a par ailleurs l'occasion de toucher ainsi des gens très qualifiés, personnes en cours de formation, jeunes diplômés ou jeunes professionnels.

Cette mesure orientée sur le long terme (ressource temporelle) implique une prise en charge du stagiaire (ressource interactive) et de l'argent pour le payer (ressource financière).

4.5.7 CENTRALE D'ÉCHANGE DE STAGIAIRES (5.7)

Une organisation approchée a émis l'idée de créer une structure destinée à du personnel volontaire désireux d'effectuer des stages d'échange dans

⁶² KÜBLER, Daniel, PAPAPOPOULOS, Ioannis, MAZZOLENI, Oscar, *Le plurilinguisme de la Confédération, représentation et pratiques linguistiques dans l'administration fédérale, Programme national de recherche PNR 56, Fonds national Suisse, s. d., « Recommandations ».*

une autre région linguistique. La simple institution d'échanges soulèverait des problèmes importants, d'ordre juridique, relatifs à l'appartenance de l'agent à telle ou telle organisation, aux salaires et aux responsabilités. C'est pourquoi les études en cours s'orientent vers la création d'une centrale externe susceptible d'endosser le rôle d'employeur, avec les responsabilités y afférentes, pour le personnel détaché⁶³.

Une telle mesure, intervenant auprès du personnel en place, exige une organisation spécifique (ressource interactive) dotée de personnel (ressource humaine). Peut-être existe-t-il un moyen de la développer dans le cadre légal existant ; sinon, de nouvelles bases légales (ressource juridique) seront nécessaires.

4.5.8 TRADUCTION/RÉDACTION DES TEXTES DANS LA LANGUE MINORITAIRE (CORRESPONDANCE, INFORMATIONS, JOURNAL INTERNE, ETC.) (5.8)

Par écrit, l'entreprise s'adresse aux collaborateurs dans leur langue maternelle. Cela implique soit la présence de personnel utilisant ces langues, soit la disponibilité (en interne ou en externe) d'un service de traduction/d'un service linguistique. Sa fonction consiste à permettre l'accès aux textes dans toutes les langues, mais aussi à faire des propositions, voire à imposer des options en matière de terminologie et de langage d'entreprise (wording) en pensant à toutes les langues, qui s'en trouveront ainsi enrichies. On pense également ici aux mesures de rédaction en parallèle et de co-rédaction formelle ou informelle⁶⁴, consistant à rédiger un texte simultanément dans plusieurs langues.

Les représentants du groupe linguistique minoritaire en bénéficient car ils comprendront mieux les textes ainsi préparés ; ces derniers représenteront mieux l'esprit de la minorité linguistique. L'effort de réflexion, en particulier en matière de terminologie, profite d'ailleurs aussi aux représentants du groupe majoritaire.

⁶³ Entretien avec CI, annexe 5, et lettre de demande de financement de la Chancellerie d'État de Fribourg à l'Office fédéral de la Culture, en date du 31 août 2010.

⁶⁴ Office fédéral du personnel OFPER, Guide pour la promotion du plurilinguisme, Berne, Office fédéral du personnel, mai 2009, p. 27/31.

Les travaux de traduction et les fonctions adjacentes requièrent un savoir-faire spécifique parfois sous-estimé (ressource cognitive) et une certaine forme d'organisation (ressource interactive). L'embauche de spécialistes (postes créés) a son prix (ressources humaine et monétaire). Il est cependant à noter que la présence de traducteurs spécialistes au sein d'une organisation, éventuellement groupés dans un service, permet, et cela amène un gain d'efficacité, de soulager les représentants de la minorité linguistique de tâches de traduction qui dépassent leur cahier des charges et pour lesquels ils ne sont pas pleinement compétents.

4.5.9 FACILITÉS DE PROMOTION (5.9)

Le personnel issu de la minorité linguistique bénéficie d'aides ou de mesures adaptées qui facilitent son accès à des postes hiérarchiquement plus élevés, selon l'idée qui veut que si l'on ne facilite pas l'accès aux postes de promotion aux minorités linguistiques, celles-ci n'y ont pas suffisamment accès.

Toute personne qui a les compétences requises pour obtenir un poste hiérarchiquement plus élevé, mais n'est pas de la bonne langue maternelle, à la manière du cas belge évoqué plus haut, se retrouve en position défavorisée, ce qui peut créer des frustrations. Le personnel chargé des nominations et en particulier de la gestion de la relève intervient ici, et c'est le personnel issu de la minorité linguistique qui en bénéficie.

Cette démarche peut être perçue comme discriminatoire ; il convient de l'adosser à un règlement (ressource juridique) et de ne jamais perdre de vue que le candidat pressenti, en plus d'être locuteur de la « bonne » langue, doit présenter le profil requis pour le poste (ressource cognitive, exigée du collaborateur). L'usage de la force (ressource violence) pour imposer un collaborateur est ici un risque.

4.5.10 FACILITÉS DE TRANSPORT (5.10)

Pour inciter les personnes vivant dans une région linguistique minoritaire à se déplacer vers un lieu de travail situé dans la région linguistique majoritaire, et qui peut être assez éloigné, l'organisation

remet un titre de transport (abonnement général, abonnement de parcours, etc.) ou la jouissance d'un véhicule au collaborateur.

La remise de facilités de transport aux personnes issues des minorités linguistiques pour leur faciliter l'accès au lieu de travail peut constituer une entorse à l'égalité de traitement, par rapport à d'autres collaborateurs vivant également loin de leur lieu de travail (en termes de kilomètres, mais aussi en termes de temps de parcours). Par ailleurs, l'attrait d'une telle mesure doit être relativisé, du fait qu'elle est désormais imposable en Suisse (abonnement général pour les transports publics, voiture de fonction). Enfin, elle n'est pleinement applicable que sur des distances dont on peut raisonnablement attendre du collaborateur qu'il les couvre chaque jour pour se rendre au travail et en revenir.

On peut penser qu'ici, les représentants de la minorité linguistique sont les bénéficiaires ; or, seuls en bénéficieront pleinement ceux qui habitent dans la région correspondante. Si l'attribution de telles facilités se fonde sur le lieu d'habitation ou sur la distance entre le lieu d'habitation et le lieu de travail, les représentants de la majorité linguistique vivant dans la région où habite normalement la minorité linguistique pourraient en profiter aussi. Pour éviter cela, on sera tenté de remettre ces facilités aux membres du personnel mentionnant la langue minoritaire comme langue maternelle ; mais cela profitera inégalement aux collaborateurs concernés, puisque certains se sont d'ores et déjà rapprochés de leur lieu de travail.

Les titres de transport devront être financés (ressource monétaire) et leur gestion peut exiger la création d'un service ad hoc (ressource interactive). À une telle mesure, on pourra opposer une objection fondée sur l'inégalité de traitement entre personnes proches du lieu de travail (qui ne reçoivent donc pas de titre de transport) et personnes plus éloignées (qui en recevraient un comme mesure d'incitation).

4.5.11 SERVICE DE TRADUCTION (5.11)

Un service de traduction n'est certes pas prévu pour attirer des représentants de la minorité linguistique au sein d'une organisation. Il contribue cependant à ce que ces derniers puissent travailler dans leur

langue et les décharge de travaux de traduction nécessaires au bon fonctionnement de l'organisation, mais qu'ils sont seuls à pouvoir faire même si cela ne figure pas dans leur cahier des charges – au détriment d'autres activités en rapport avec ce pour quoi ils ont été engagés. Du fait de sa situation centralisée au sein d'une organisation, il offre aussi un surcroît de confort aux représentants de la majorité linguistique qui recourent à ses services et sont dispensés de recherches fastidieuses de traducteurs. En vue d'une utilité maximale, un tel service devra être en mesure de traduire de la langue majoritaire vers la langue minoritaire et vice versa.

Le reproche fait à une telle mesure est que les traducteurs, linguistes spécialisés dans la traduction, sont éloignés du contexte des textes qu'ils sont amenés à traduire, d'où des erreurs. Un travail à divers niveaux (aides, feed-back, fidélisation si l'on opte pour des traducteurs externes) permet de gommer cet inconvénient. Il convient par ailleurs de définir une politique ciblée de traduction, si l'on vise une certaine efficacité tout en faisant en sorte qu'une question posée dans une langue reçoive une réponse dans la même langue : quels sont les textes devant impérativement être traduits, lesquels peut-on conserver en une seule langue ? Les modalités de travail du service et de ses mandants peuvent faire l'objet d'une directive⁶⁵. Enfin, il faut se souvenir qu'un service de traduction ne résout pas à lui seul l'ensemble des problèmes liés au rapprochement de deux langues et de deux cultures au sein d'une organisation.

Un service de traduction requiert un ajustement organisationnel (ressource interactive) et du personnel ad hoc (ressource humaine), ainsi que, éventuellement, des moyens techniques spécifiques tels que systèmes de mémoires de traduction.

4.5.12 SERVICE DE RÉVISION DES TEXTES (5.12)

Plusieurs organisations disposent d'un service de traduction (voir ci-dessus) ou d'un service linguistique. Constitué de linguistes spécialisés, celui-ci s'avère un auxiliaire confortable dès qu'il s'agit de faire passer

⁶⁵ Par exemple, pour l'État de Berne, les directives sur les prestations linguistiques dans l'administration centrale du canton de Berne, ACE 1066, 17 juin 2009.

des textes d'une langue à l'autre ou de donner des conseils d'ordre linguistique, sous les formes les plus diverses : rédaction, traduction, interprétation. De tels services déchargent par ailleurs des spécialistes de tâches de traduction qui dépassent leur cahier des charges.

La révision des textes produits à l'interne pourrait faire partie de ses attributions. Cela allège la responsabilité qui repose sur certains collaborateurs de l'organisation, chargés, que les circonstances le leur imposent ou qu'ils le jugent eux-mêmes préférable⁶⁶, de rédiger des textes dans une langue qui n'est pas la leur (production de textes dans la langue majoritaire par des personnes issues de la minorité linguistique) avec la consigne de produire un texte irréprochable, éventuellement avec l'aide de la relecture d'un collègue, alors qu'ils ne disposent pas de toutes les compétences requises. Une telle mesure promet d'améliorer, d'une manière générale, la qualité des textes produits.

Cette mesure nécessite en particulier l'embauche de personnel spécialisé (ressource humaine), ainsi qu'une organisation modifiée (ressource interactive) : création d'une unité ad hoc ou renforcement des services linguistiques existants, avec les surcroûts de moyens financiers (ressource monétaire) et de locaux (ressource patrimoniale) y afférents.

4.5.13 TÉLÉTRAVAIL (5.13)

Le télétravail⁶⁷ constitue une variante de la délocalisation, requérant une ressource patrimoniale moindre : c'est le collaborateur qui fournit les locaux, en travaillant à domicile. Une telle solution permet l'embauche de personnel issu de la minorité linguistique, domicilié à une certaine distance du lieu de travail. Il convient toutefois de rappeler qu'il ne se prête pas à toutes les fonctions, parce que certaines imposent, par leur nature, un lieu de travail (concierge vivant dans le bâtiment dont il a la responsabilité, diplomate envoyé en mission à l'étranger, inspecteur devant se rendre sur des sites divers pour accomplir sa mission) ou exigent une présence constante sur le lieu principal de travail. À l'instar de la délocalisation, une telle mesure permet certes d'améliorer la représentation du groupe linguistique minoritaire en lui offrant la

⁶⁶ Entretien.

⁶⁷ Entretien.

possibilité de ne pas déménager à proximité du lieu de travail usuel ou de lui épargner des temps de transport ; mais elle ne contribue pas à l'intégration du groupe linguistique minoritaire, ni aux effets découlant d'une collaboration rapprochée. Il convient enfin de prévoir ici une organisation spécifique (ressource interactive), rendue possible par les technologies modernes (technologies de l'information, téléconférences, etc.).

4.6 MESURES INTERVENANT À LA FIN DES RAPPORTS DE TRAVAIL (LICENCIEMENT, DÉMISSION, RETRAITE) (GROUPE 6)

4.6.1 CORRESPONDANCE ET DISCUSSIONS DE SÉPARATION RÉALISABLES DANS LA LANGUE MINORITAIRE (6.1)

Le contact est maintenu dans la langue du collaborateur dont les rapports de travail avec l'organisation ont pris fin : envoi du journal interne de l'organisation dans la langue du collaborateur une fois qu'il a pris sa retraite, correspondances liées à la fin des rapports de travail rédigées dans la langue du collaborateur, etc.

Le collaborateur qui quitte l'entreprise bénéficie d'une telle mesure. Il conservera une impression relativement favorable (ou moins défavorable) de son ancien employeur.

Ressource requise : savoir s'exprimer dans la langue minoritaire ou pouvoir disposer de cette compétence (ressource cognitive).

4.6.2 CONTACT AVEC LES RETRAITÉS DE LANGUE MINORITAIRE DANS LEUR LANGUE (6.2)

Cette mesure bénéficie aux retraités, qui conserveront ainsi une image positive de leur dernier employeur (outcome visé par une telle mesure). Il convient d'avoir ici un service chargé de l'organisation de la communication plurilingue avec eux, éventuellement avec leur collaboration bénévole ou rétribuée.

Ressources requises : savoir s'exprimer dans la langue minoritaire ou pouvoir disposer de cette compétence (ressource cognitive) ; pouvoir rémunérer (ressource monétaire) les retraités disposés à collaborer (ressource humaine) le cas échéant.

4.7 MESURES IDENTIFIÉES : CONCLUSION

Les ressources les plus fréquemment requises sont la ressource monétaire (argent, 16), la ressource cognitive (information, 13) et la ressource interactive (organisation, 13). Les ressources cognitive (être conscient de la question du plurilinguisme et de la représentativité, disposer d'emblée de la connaissance de la langue minoritaire) et interactive dépendent de l'organisation qui met en œuvre une dynamique de bureaucratie représentative : elle est en mesure de s'organiser et de s'informer elle-même. Au contraire, la ressource monétaire, de même que les ressources droit (juridique), consensus (confiance) et soutien politique (majorité) dépendent d'éléments extérieurs pouvant contraindre l'organisation à mettre en œuvre (ou non) un certain type de fonctionnement par rapport à la minorité linguistique, et qu'il conviendra donc de convaincre si l'on veut tirer profit des bénéfices, aussi avérés que les ressources requises, qu'on peut retirer d'une représentativité linguistique accrue.

Ainsi est-il possible de confirmer les avertissements figurant dans le *Guide pour la promotion du plurilinguisme*⁶⁸ :

L'amélioration de la représentativité linguistique et la promotion du plurilinguisme sont des tâches de longue haleine qui requièrent des investissements importants et constants au niveau de la direction des offices et des efforts considérables de la part du personnel fédéral.

Le terme « investissements » doit naturellement être compris au sens le plus large, et non dans sa stricte acception financière. En outre, les résultats qu'il est possible d'obtenir des mesures identifiées ci-dessus ne seront pas optimaux si l'on ne réfléchit pas à une action concertée, prévoyant leur mise en œuvre par « bouquets ». La discussion qui conclut la

⁶⁸ Office fédéral du personnel OFPER, *Guide pour la promotion du plurilinguisme*, Berne, Office fédéral du personnel, mai 2009, p. 7/31.

présente étude (chapitre 17) a pour objet de donner quelques pistes à ce propos et d'inciter les acteurs concernés à en composer à leur tour.

5 SITUATION LÉGALE ET INSTITUTIONNELLE EN SUISSE

Le présent travail se concentre à présent sur le cas suisse et la question des langues, plus précisément la représentation des langues minoritaires dans les organisations bilingues français/allemand ou allemand/français. Il convient, avant tout, d'exposer la situation légale et institutionnelle qui prévaut en Suisse. Nous aborderons ici la loi et l'ordonnance sur les langues (LLC, OLang) et le jeu des parlementaires, lobbies et groupes de pression.

5.1 QUATRE LANGUES, TROIS MINORITÉS LINGUISTIQUES

La Suisse se compose de quatre groupes linguistiques, mentionnés et reconnus comme langues nationales par l'art. 4 de la Constitution fédérale. L'allemand, le français, l'italien et le romanche sont des langues nationales. Les trois premières sont considérées comme des langues officielles à part entière. La Constitution fédérale n'admet pas, par ailleurs, les discriminations en fonction de la langue (art. 8), à l'instar de l'art. 14 de la CEDH⁶⁹.

La même Constitution définit par ailleurs, à son article 70, les grands axes et objectifs de la politique suisse en matière de langues. Les cantons sont invités à définir eux-mêmes les langues officielles de leur propre territoire, selon un axe double : respecter la répartition territoriale traditionnelle et tenir compte des minorités linguistiques autonomes (al. 2). L'al. 4 prévoit que la Confédération apporte un soutien particulier aux cantons plurilingues dans l'exécution de leurs tâches particulières.

⁶⁹ Greffe de la Cour européenne des Droits de l'Homme, *Convention de sauvegarde des Droits de l'Homme et des Libertés fondamentales telle qu'amendée par le Protocole no 11 accompagnée du Protocole additionnel et des Protocoles nos 4, 6, 7, 12 et 13, septembre 2003, art. 14.*

5.1.1 L'ALLEMAND SEUL, UNE SOLUTION RATIONNELLE

Le législateur aurait-il pu, en vertu d'une rationalisation linguistique⁷⁰, ne prévoir que le seul allemand, majoritaire et perçu comme le plus efficace, comme langue officielle ? Les usages auraient-ils pu l'imposer ? Cette langue, ou le dialecte dans la pratique, est la langue maternelle de 63,7% de la population, et est présente dans 17 cantons sur 26, soit une écrasante majorité. Le français est parlé par 20,4% de la population ; il est parlé dans 7 cantons, dont trois sont bilingues. L'italien est parlé au Tessin et dans quatre vallées des Grisons, ce qui représente 6,5% de la population ; quant au romanche, présent uniquement dans les Grisons, il n'est parlé que par 0,5% de la population (taux : Office fédéral de la statistique, 2002). Grande est donc la tentation d'imposer à tous les Suisses une administration s'adressant à eux en allemand uniquement, ou dans un dialecte unifié, comme le fait l'État turc en s'adressant en turc à tous, ou l'État indien, qui utilise l'anglais comme langue commune et neutre. Mais pour l'administration et les organisations fédérales et cantonales suisses se fondant sur le droit public, il ne saurait être question, sans sortir du socle légal précité, de s'économiser l'usage de l'une ou l'autre de ces langues.

La Suisse privilégie des solutions qui, afin de préserver la cohésion nationale, ménagent chacun, minorités comme majorité, à la façon d'un « mariage de raison⁷¹ » où, tout en faisant chambre à part, chacun a également voix au chapitre dès qu'il s'agit de vivre ensemble, dans un souci d'intérêt réciproque. La constitution approuvée par le peuple suisse en 1874 prévoyait de premières dispositions et concessions en faveur des minorités linguistiques, en particulier (art. 107) la représentation des trois langues officielles au Tribunal fédéral :

⁷⁰ KÜBLER, Daniel, PAPAPOULOS, Ioannis, MAZZOLENI, Oscar, *Le plurilinguisme de la Confédération, représentation et pratiques linguistiques dans l'administration fédérale, Programme national de recherche PNR 56, Fonds national Suisse, s. d., introduction.*

⁷¹ Pour reprendre le titre d'un ouvrage de BÜCHI, Christophe : *Mariage de raison, Romands et Alémaniques : une histoire suisse, Genève, Zoé, 2001.*

Les membres et les suppléants du Tribunal fédéral sont nommés par l'Assemblée fédérale, qui aura égard à ce que les trois langues officielles de la Confédération y soient représentées.

Le refus du recours à une rationalisation linguistique revêt en outre une dimension de reconnaissance symbolique. A contrario, le PNR 56 formule l'hypothèse de résistances ou de résignation en cas d'adoption d'un modèle de rationalisation linguistique de la part de ceux qui, privés de la possibilité d'utiliser leur langue, ne se sentiront plus reconnus ni respectés⁷².

La recherche d'équilibres inhérente à la bureaucratie représentative trouve une expression dans le processus présidant à la recherche d'un candidat éligible au Conseil fédéral (mandat électif à l'exécutif, reconductible, de chef de département). Le profil idéal repose à chaque fois sur plusieurs critères de représentativité, afin de préserver un équilibre supposé, une concordance, au sein du collège gouvernemental. En plus d'être compétent, le candidat devra donc être d'un certain sexe, être issu d'une certaine région linguistique ou d'un certain canton, et appartenir à tel parti plutôt qu'à tel autre, la clé arithmétique de représentation des partis au Conseil fédéral ayant longtemps été désignée par le terme de « formule magique ».

⁷² KÜBLER, Daniel, PAPADOPOULOS, Ioannis, MAZZOLENI, Oscar, *Le plurilinguisme de la Confédération, représentation et pratiques linguistiques dans l'administration fédérale, Programme national de recherche PNR 56, Fonds national Suisse, s. d., introduction.*

6 DÉFINITION DES GROUPES D'ACTEURS EN PRÉSENCE

6.1 ROMANDS, MINORITÉS LINGUISTIQUES : DE QUOI PARLE-T-ON ?

6.1.1 DE LA MINORITÉ À LA MINORITÉ LINGUISTIQUE

Tove Skutnabb-Kangas donne de la minorité une définition qu'il nous appartient de critiquer et d'affiner afin qu'elle soit tout à fait pertinente pour la présente étude, en particulier en ce qui concerne l'aspect linguistique :

Un groupe qui est inférieur en nombre au reste de la population d'un État et dont les membres se distinguent du reste de la population par leurs spécificités ethnique, religieuses ou linguistiques, et sont animés, même implicitement, par la volonté de sauvegarder leur culture, leurs traditions, leur religion ou leur langue.

Tout groupe répondant aux critères de cette définition doit être traité comme une minorité ethnique, religieuse ou linguistique.

L'appartenance à une minorité est une question qui relève du choix individuel⁷³.

Le présent travail aborde plus particulièrement le point de vue suisse et l'aspect linguistique. La Suisse est peuplée d'une majorité alémanique et de minorités parlant des langues latines : français, italien, romanche. Si elles constituent des minorités linguistiques à l'échelon national, celles-ci peuvent devenir des majorités, au niveau cantonal (Fribourg, Valais pour le français par rapport à l'allemand) voire communal (ville de Fribourg), ou rester des minorités à ces deux niveaux (cantons de Berne

⁷³ SKUTNABB-KANGAS, Tove, *Pourquoi préserver et favoriser la diversité linguistique en Europe ? Quelques arguments*, Strasbourg, Division des politiques linguistiques, Conseil de l'Europe, 2002, p. 11-12.

et des Grisons (dont il ne sera pas question ici), villes de Morat et de Bienne). Plutôt que de la population d'un État, il conviendra donc de considérer les minorités linguistiques par rapport à un territoire donné (pays, canton, commune), à un moment donné (la représentation des groupes linguistiques sur un territoire donné étant susceptible d'évoluer avec le temps). La géographie et la temporalité sont donc deux premiers indicateurs.

« L'appartenance à une minorité est une question qui relève du choix individuel », dit par ailleurs la définition – une affirmation difficilement vérifiable dès qu'il s'agit de langues. Il est en effet impossible de substituer complètement une langue à sa langue maternelle par simple « choix individuel » ; un Alémanique qui se décréterait Romand francophone simplement parce qu'il habite Lausanne sera régulièrement ramené à ses origines linguistiques. Tel est donc le troisième indicateur : la langue maternelle⁷⁴. Il est donc possible de définir ainsi une minorité linguistique :

Un groupe qui est inférieur en nombre au reste de la population d'un territoire donné, à un moment donné, et dont les membres se distinguent du reste de la population par leurs spécificités linguistiques, et sont animés, même implicitement, par la volonté de sauvegarder leur langue.

Là-dessus, d'un point de vue quantitatif, une approche représentative des ressources humaines viserait à obtenir, dans une organisation donnée, une représentation des minorités linguistiques à peu près équivalente à celle qu'on peut constater sur le territoire où l'organisation est active. Des mesures de marketing ciblées, éventuellement accompagnées de quotas plus ou moins contraignants, peuvent y mener.

⁷⁴ Il est à noter que les statistiques de certaines organisations concernant la langue de leur personnel ne permettent pas de mettre en évidence le personnel « parfaitement bilingue », assigné soit à l'une, soit à l'autre catégorie. Voir par exemple à ce sujet BO-SCHUNG, Moritz, Répartition linguistique du personnel de l'État, QA3221.09, 8 mai 2009 (État de Fribourg).

Nous restons conscient que la question linguistique se pose en d'autres termes dans les entreprises (CFF, La Poste, où le plurilinguisme est intéressant avant tout s'il peut être considéré comme un facteur d'accroissement des performances) et dans les administrations (Confédération, où l'enjeu est de recréer un espace de pouvoir démocratique représentatif). Dans l'optique d'une bureaucratie représentative perçue comme plus efficiente et pourvue d'avantages, cependant, il convient que les unes et les autres favorisent le plurilinguisme en leur sein, y compris en centrale, loin de la clientèle externe.

6.1.2 QUI SONT LES ROMANDS⁷⁵ ? ET LES ALÉMANIQUES ?

Depuis le XIX^e siècle, les francophones vivant dans l'ouest de la Suisse sont désignés par le nom de « Romands », mot forgé à partir du mot « roman » qui signifie, en contexte, « parlant une langue romane ». Du fait d'une longue histoire commune avec les Alémaniques, linguistiquement majoritaires en Suisse, les Romands se sont forgé une certaine image de leurs voisins. Celle-ci est marquée par le statut de dominés ou de simples alliés des cantons alémaniques qui a longtemps été le leur, l'idée d'une mise à égalité des langues n'ayant vu le jour qu'au temps de la République helvétique, sous Napoléon Bonaparte, et n'ayant été consacrée que dans l'art. 116 de la Constitution de 1874⁷⁶. Les représentations dont les Romands font état ne sont pas forcément partagées par les Français immigrés de fraîche date, dont la mentalité a été forgée à un autre creuset, celui d'un État-Nation caractérisé entre autres par une langue unique et par l'éviction des langues et dialectes minoritaires.

Pour des raisons pragmatiques, le présent exposé retiendra les communautés linguistiques suisses comme des ensembles homogènes, parlant des langues standard – au sens de l'art. 5 de la Loi sur les

⁷⁵ Le présent chapitre n'a pas pour objet de tracer un portrait détaillé des Romands, mais uniquement de les définir en vue du présent travail. Les personnes intéressées à connaître de plus près la figure du Romand se référeront avec profit à *CHERIX, François, La question romande, Lausanne, Favre, 2009.*

⁷⁶ *GRIN, François, Compétences et récompenses, Fribourg, Éditions universitaires Fribourg Suisse, 1999, p. 12 ss.*

langues (LLC). Sera donc considérée comme « Romand » toute personne ayant pour langue maternelle le français, où qu'elle habite dans le pays, et comme « Alémanique » toute personne professant que sa langue maternelle est l'allemand (et non le dialecte). La langue de correspondance choisie par le collaborateur ou le candidat peut constituer ici un indicateur.

6.2 LES PARLEMENTAIRES OUVRONT L'ŒIL

6.2.1 L'INTERPELLATION HIRZEL (108/5732)...

Les années 1950 sont considérées par certains auteurs⁷⁷ comme une « terra incognita » dans le domaine des relations entre Romands et Alémaniques. Or, c'est en 1950, dans le sillage de la discussion de la loi sur le statut des fonctionnaires fédéraux, qu'a été traitée l'interpellation Hirzel⁷⁸, réclamant une représentation équitable des Romands au sein de l'administration fédérale et des Chemins de fer fédéraux suisses pour les postes de niveau supérieur. L'interpellation Hirzel mérite d'être présentée : elle constitue un état des lieux toujours d'actualité. Elle constate qu'aux niveaux supérieurs d'encadrement, les minorités linguistiques sont sous-représentées. La première question soulevée est : « existe-t-il réellement un problème romand au sein de l'administration fédérale ?⁷⁹ » Renseignements pris, le conseiller national Eugène Hirzel considère que le problème existe et qu'il est d'ordre arithmétique, mais aussi technique et psychologique.

Selon l'auteur, les Romands assumant leur part de responsabilité au parlement, au gouvernement et dans les tribunaux supérieurs du pays, ceux-ci devraient pouvoir le faire aussi dans l'administration fédérale, dans l'intérêt de celle-ci. Eugène Hirzel relève aussi la question du contact avec les administrés, estimant que celui-ci peut être amélioré si l'esprit de la minorité est présent chez les fonctionnaires en place – une

⁷⁷ Par exemple BÜCHI, Christophe, *Mariage de raison*, Genève, Zoé, 2001, p. 252.

⁷⁸ HIRZEL, Eugène, *Fonctionnaires romands, interpellation 108/5732, Nationalrat, Sitzung vom 15. März 1950.*

⁷⁹ HIRZEL, Eugène, *Fonctionnaires romands, interpellation 108/5732, Nationalrat, Sitzung vom 15. März 1950, p. 106.*

des idées directrices de la notion de bureaucratie représentative. L'argument psychologique repose, selon Eugène Hirzel, sur l'idée que tout est pensé en allemand et traduit en français (y compris par des spécialistes non traducteurs, francophones, qui passent du temps à rendre en français des textes rédigés en allemand alors que leur cahier des charges ne le prévoit pas), cette langue n'arrivant, dans les faits, qu'en seconde ligne, du fait de la surreprésentation alémanique aux échelons supérieurs. Eugène Hirzel insiste aussi sur l'aspect qualitatif de la représentation romande :

J'ai déjà dit plus haut que mon interpellation n'exige nullement une proportion mathématique de romands dans l'administration. Elle part de l'idée qu'il est plus important pour la représentation romande d'avoir un représentant muni de pouvoirs réels à la tête d'un dicastère ou placé comme adjoint que dix commis chargés de coller des timbres ou de vider la corbeille à papier⁸⁰.

Cette interpellation soulève des freins à l'entrée des Romands dans l'administration centrale : la vie à Berne, l'éviction des candidatures romandes en raison du manque de compétences supposé, tant à l'embauche qu'au moment de monter dans la hiérarchie (mais qui masque le fait de n'être pas de la bonne langue maternelle), le manque de perspectives dans une administration où les cadres supérieurs sont le plus souvent alémaniques. Elle évoque la prépondérance historique des Romands au Département politique (personnel diplomatique), servant d'excuse à une représentation romande moindre dans les autres départements.

6.2.2 ... ET LA RÉPONSE DU CONSEIL FÉDÉRAL (119/5732)

Le Conseil fédéral répond à Eugène Hirzel le 14 juin 1950⁸¹. Reconnaisant que la question de la représentation romande au sein de

⁸⁰ HIRZEL, Eugène, *Fonctionnaires romands, interpellation 108/5372, Nationalrat, Sitzung vom 15. März 1950*, p. 113/8.

⁸¹ *Conseil fédéral, Fonctionnaires romands. Réponse, 119/5732, Nationalrat, Sitzung vom 14. Juni 1950.*

l'administration est un problème complexe et régulièrement médiatisé, il relève la surreprésentation forte des Tessinois et celle, faible, des Alémaniques au sein de l'administration fédérale. Suit une statistique sur les postes de cadres, en fonction de leur appartenance à un groupe linguistique, répondant au point central de la question posée par Eugène Hirzel. Il s'en dégage le fait suivant :

Ces indications permettent de constater que, dans l'ensemble de l'administration centrale, les fonctions supérieures attribuées aux romands représentent plus que la part à laquelle ceux-ci auraient droit compte tenu des chiffres de la population. À la direction générale des postes, télégraphes et téléphones, la représentation des romands est suffisante pour les fonctionnaires à partir de la 8^e classe. En revanche, on constate que la proportion est très nettement insuffisante pour les classes supérieures 2 et 1, et pour les hors classe. Elle ne représente qu'un peu plus de la moitié de ce qui devrait être normalement attribué à la Suisse romande.

Le Conseil fédéral admet que le conseiller national Eugène Hirzel a raison, avec des nuances. Selon la réponse, les causes de la désaffection des Romands à Berne sont diverses. Il y a le manque d'attrait de la ville fédérale, germanophone, pour eux ; le climat est également invoqué, non sans humour : « Le climat de Berne n'est pour la plupart de ses habitants ni dangereux, ni nuisible à la santé et l'on peut se bien porter à Berne sans être bernois⁸². » Le Conseil fédéral note que le fonctionnaire romand est souvent prêt à d'importantes concessions (déclassement, départ de l'administration centrale pour le secteur privé ou le secteur public cantonal) pour retourner vivre en Suisse romande. Le manque d'intérêt supposé des Romands pour l'administration, et donc l'insuffisance de candidatures idoines, est aussi avancé, de même que le moindre goût supposé des Romands pour l'allemand et la tendance

⁸² Conseil fédéral, *Fonctionnaires romands. Réponse*, 119/5732, *Nationalrat, Sitzung vom 14. Juni 1950*, p. 526/5. *Les rires qui ont suivi cette observation ont été dûment consignés au procès-verbal.*

qu'ont certains cadres en place à s'entourer de personnes parlant la même langue qu'eux.

Le Conseil fédéral considère qu'il est de son devoir de trouver des solutions. Des dispositions d'ordre général ont été prises : examen du problème par les chefs de département, chez eux, et instructions aux chefs de service au sujet de la nécessité d'un certain équilibre entre fonctionnaires des différents groupes linguistiques ; demande d'un effort de même nature à l'administration des postes, télégraphes et téléphones et à la direction générale des Chemins de fer fédéraux ; demande aux cadres de l'administration centrale de veiller à ce que les Romands ne se voient pas confier que des tâches subalternes, afin de les placer sur un pied d'égalité avec leurs collègues alémaniques en matière d'avancement et de promotion.

6.2.3 LES LANGUES : UNE QUESTION RÉGULIÈREMENT ABORDÉE DEPUIS

Cet objet parlementaire a donné le coup d'envoi d'une série d'interventions relatives à la représentation des Latins et des Romands dans l'administration fédérale, d'un point de vue quantitatif ou qualitatif. La lutte pour une meilleure représentativité de l'administration est en marche. Celle-ci reste essentiellement le fait de parlementaires latins. Voici un tableau récapitulatif du nombre d'objets parlementaires concernant les langues, entre 1999 et 2008⁸³ :

⁸³ « Fiche 2 : historique du plurilinguisme dans l'administration fédérale », *Fiches thématiques*, mai 2009.

<http://www.news-service.admin.ch/NSBSubscriber/message/attachments/15601.pdf>.

Nous avons écarté le romanche, évoqué, quand il l'est, dans des objets parlementaires d'ordre général.

TABEAU 4 : Chronologie des objets parlementaires

Année	Général/ plus. langues	Français	Italien	Total
1999			1	1
2000	1			1
2001	2		1	3
2002				0
2003	2	1		3
2004	4		1	5
2005	7		1	8
2006	3	1	1	5
2007	3			3
2008	2			2
2009	2		2	4
2010	2			2

L'inflation d'objets parlementaires dans les années 2003-2007 est concomitante au retour de la question d'une loi sur les langues à l'agenda politique, les années 2009/2010 ayant suscité de tels objets en prélude à l'Ordonnance sur les langues.

6.2.4 DANS LES CANTONS AUSSI

Les parlementaires des cantons bilingues sont aussi attentifs à la question des langues, que ce soit de manière générale, pour ce qui concerne l'administration proprement dite (faut-il une administration

bilingue ? Quels contours lui donner ?⁸⁴) ou certains secteurs uniquement : les connaissances linguistiques du personnel de l'Hôpital cantonal fribourgeois sont régulièrement mises en cause, et celles du personnel de la police cantonale valaisanne ont fait l'objet d'une question au Parlement. Les administrations sont sensibles à ces interventions, même si en général, ce sont les savoir-faire spécifiques qui priment au moment de l'embauche, la connaissance de la langue partenaire constituant plutôt un atout.

En ce qui concerne le personnel de l'État en général, les préoccupations sont parfois proches de celles exprimées par les parlementaires fédéraux, voire de celles d'Eugène Hirzel, évoquées plus haut. Ainsi, le 8 mai 2009, le parlementaire fribourgeois Moritz Boschung s'inquiète de la répartition linguistique du personnel de l'État⁸⁵, ce qui donne au Conseil d'État l'occasion d'exposer sa politique de ressources humaines, qui exclut les quotas et privilégie des solutions de souplesse et de tolérance mutuelle. La question des langues maîtrisées par les hauts fonctionnaires a aussi été soulevée le 12 juin 2007 par des parlementaires valaisans craignant une érosion du nombre de hauts fonctionnaires cantonaux alémaniques⁸⁶ ; l'administration cantonale y veille, tout en donnant la priorité aux compétences spécifiques.

6.2.5 LE CONSEIL DU JURA BERNOIS

Le canton de Berne dispose d'un organe spécifique, le Conseil du Jura bernois. Émanation de la loi sur le statut particulier⁸⁷ (institution par l'art. 2 let. a LStP, puis description aux art. 3 à 33 LStP) au même titre que le CAF (voir plus bas), c'est un organe qui se compose de 24 membres, élus tous les quatre ans. Les cercles électoraux sont les districts de Courtelary, de Moutier et de La Neuveville.

⁸⁴ Par exemple KRONIG, Laura, *Postulat du groupe SPO concernant une administration bilingue*, 1.181, 13 septembre 2007 (État du Valais).

⁸⁵ BOSCHUNG, Moritz, *Répartition linguistique du personnel de l'Etat*, QA3221.09, 13 mai 2009 (État de Fribourg).

⁸⁶ MARTIG, Konrad et cosignataires, *Postulat concernant l'attribution de postes de hauts fonctionnaires*, 1.169, 12 juin 2007 (État du Valais).

⁸⁷ *Loi sur le statut particulier du Jura bernois et sur la minorité francophone du district bilingue de Bienne (Loi sur le statut particulier, LStP)*, RSB 102.1.

Siégeant à La Neuveville, le Conseil du Jura bernois est doté de compétences de décision, entre autres en matière de subventions culturelles, de coordination scolaire et de nomination de représentants du Jura bernois dans divers organes⁸⁸, mentionnés à l’art. 26 LStP. Ses activités font l’objet d’un rapport annuel. Son importance et son impact sont reconnus, par exemple lors du choix de cadres issus de la minorité linguistique francophone du canton. Son préavis est requis pour les nominations de hauts responsables cantonaux à des postes concernant le Jura bernois. Sa participation politique est précisée :

La participation politique du Jura bernois porte sur les affaires suivantes: les décisions de nomination définies par voie d’ordonnance concernant des agents ou des agentes de l’administration cantonale qui ont, de par la législation sur l’organisation, pour tâche principale de traiter à un niveau hiérarchique supérieur des affaires concernant le Jura bernois⁸⁹.

Les postes en question sont précisés au chapitre 8 de l’ordonnance sur le statut particulier du Jura bernois et sur la minorité francophone du district bilingue de Bienne (Ordonnance sur le statut particulier, OStP)⁹⁰. Privilégiant le dialogue, il constitue un moyen de pression efficace en faveur de cette dernière.

6.3 DES GROUPES D’INTÉRÊTS AUX AGUETS

6.3.1 HELVETIA LATINA

Fondée en 1980, active au niveau fédéral, l’institution politiquement indépendante Helvetia Latina s’est fixé pour objectifs⁹¹ de veiller à ce

⁸⁸ <http://www.conseildujurabernois.ch>.

⁸⁹ *Loi sur le statut particulier du Jura bernois et sur la minorité francophone du district bilingue de Bienne (Loi sur le statut particulier, LStP)*, RSB 102.1, art. 31 let. g.

⁹⁰ *Ordonnance sur le statut particulier du Jura bernois et sur la minorité francophone du district bilingue de Bienne (Ordonnance sur le statut particulier, OStP)*, RSB 102.111, art. 19 ss.

⁹¹ *Helvetia Latina, Statuts, Berne, 20 juin 1995, art. 2.*

que l'administration et les régies fédérales garantissent aux cultures, aux langues et à l'esprit des communautés latines la place qui leur revient. Cela passe par la bonne représentation des minorités linguistiques latines au sein de ces organisations, par un encouragement de la compréhension et des contacts entre communautés linguistiques, les agents et les parlementaires fédéraux. La promotion de l'allemand standard dans l'administration et les régies fédérales fait aussi partie de ses buts.

Pour ce faire, elle intervient auprès des autorités compétentes, seule ou de concert avec d'autres associations aux objectifs similaires, jouant un rôle de contre-pouvoir et de régulation reconnu. Elle produit chaque année un « rapport de l'observatoire des langues » dressant un état des lieux de l'usage des langues en Suisse. Elle élabore des « analyses » de longue haleine, en particulier sur les usages linguistiques dans l'administration fédérale. Ses membres sont le plus souvent issus de l'administration fédérale au sens large.

6.3.2 FICHIER FRANÇAIS DE BERNE

Le Fichier français de Berne naît en 1959 sous l'impulsion de deux fonctionnaires francophones de l'Administration fédérale des finances. Il est issu du constat partagé de frustration face aux créations linguistiques de l'administration, qui tenaient alors, déjà, de ce qu'on appelle le « français fédéral ». Constatant qu'ils disposent tous deux d'un fichier lexicographique, ils décident de les mettre en commun et d'ouvrir la base ainsi constituée à d'autres fonctionnaires, invités à l'enrichir à leur tour afin d'atteindre les objectifs suivants, formulés par Charles Reichenbach :

Asseoir notre autorité linguistique, défendre la langue française et en améliorer l'usage, combattre les faux-amis et les germanismes, aider les traducteurs⁹².

⁹² BAUMANN, Bertrand, « Antidote à la frustration du minoritaire », *Côtoyer-cohabiter, plaquette éditée à l'occasion du 50^e anniversaire du Fichier français de Berne (1959-2009)*, Berne, 2009, p. 20.

Le Fichier français de Berne réunit rapidement plusieurs centaines de membres. Il constitue la première entreprise de terminologie réalisée à l'échelon de l'administration fédérale et des entreprises dépendant de la Confédération. En partie terminologiques, ses fiches, désormais accessibles en ligne, recensent aussi les manières les plus idiomatiques pour rendre en français certaines tournures typiquement alémaniques ou allemandes. Elles restent familières des traducteurs, même si les technologies modernes et une approche plus professionnelle de la terminologie ont depuis supplanté le papier (base terminologique Termdat⁹³, pilotée par les services linguistiques de la Chancellerie fédérale ; travaux terminologiques du service linguistique des CFF, matérialisés par la banque de données spécialisée Vocafer/Webterm).

6.3.3 DEUTSCHFREIBURGISCHE ARBEITSGEMEINSCHAFT

Forte de 400 membres environ, active dans le canton de Fribourg depuis sa fondation en 1959, la « Deutschfreiburgische Arbeitsgemeinschaft⁹⁴ » a pour objectifs la culture de la langue allemande dans le canton, la promotion de la culture et de la vie culturelle dans la partie germanophone du canton de Fribourg, la promotion du bilinguisme et de la compréhension entre communautés linguistiques, la garantie des droits de la population germanophone du canton de Fribourg et la défense des intérêts de la minorité linguistique germanophone face aux autorités cantonales. Elle diffuse ses informations au moyen de communiqués de presse, de prises de position et de publications diverses. Elle intervient au niveau politique en lançant et en soutenant des objets parlementaires. Son pendant romand est la Communauté romande du pays de Fribourg, fondée en 1985.

6.3.4 RÉGION ADMINISTRATIVE DE BIENNE : LE CAF

Le district de Bienne est déclaré bilingue par l'art. 6 al. 2 de la Constitution du canton de Berne : « Les langues officielles sont le français et l'allemand dans la région administrative du Seeland ainsi que dans l'arrondissement administratif de Biel/Bienne. » Il en résulte un

⁹³ <http://www.termdat.ch>.

⁹⁴ <http://www.dfag.org>.

organisme dénommé « Conseil des affaires francophones du district bilingue de Biel/Bienne », abrégé CAF⁹⁵, qui se présente comme suit : « Le CAF est un organe non parlementaire du canton de Berne qui représente les intérêts politiques de la communauté francophone du district bilingue de Bienne. » À l'instar du Conseil du Jura bernois (voir plus haut), ses droits et compétences sont stipulés par la loi du 13 septembre 2004 sur le statut particulier du Jura bernois et sur la minorité francophone du district bilingue de Bienne⁹⁶ (institution par l'art. 2 let. b LStP, puis description aux art. 34 à 47 LStP). Le CAF est composé de 15 membres, élus pour la même durée que ceux du Conseil du Jura bernois, résidant dans les communes municipales de Bienne et d'Évilard, dont dix au moins sont inscrits au registre électoral comme francophones⁹⁷.

Telles que mentionnées sur son site Internet, ses missions consistent à émettre des préavis et critères pour les subventions aux activités culturelles francophones à Bienne, ainsi qu'à élaborer un concept culturel pour le Jura bernois. Le CAF participe à la vie politique, entre autres sur les questions liées à l'éducation dans le Jura et le Jura bernois. Il joue un rôle de participation politique au niveau cantonal, entre autres en matière de nominations :

¹La participation politique exercée par le Conseil des affaires francophones du district bilingue de Bienne porte sur les décisions de nomination au sens de l'article 31, lettre g, pour autant que la personne à nommer ait pour tâche principale de traiter à un niveau hiérarchique supérieur des affaires concernant le district bilingue de Bienne⁹⁸;

⁹⁵ <http://www.caf-bienne.ch>.

⁹⁶ *Loi sur le statut particulier du Jura bernois et sur la minorité francophone du district bilingue de Bienne (Loi sur le statut particulier, LStP)*, RSB 102.1.

⁹⁷ *Loi sur le statut particulier du Jura bernois et sur la minorité francophone du district bilingue de Bienne (Loi sur le statut particulier, LStP)*, RSB 102.1, art. 34 al. 1 et 2.

⁹⁸ *Loi sur le statut particulier du Jura bernois et sur la minorité francophone du district bilingue de Bienne (Loi sur le statut particulier, LStP)*, RSB 102.1, art. 46 al. 1 let. d.

Enfin, il veille à la promotion du bilinguisme, dans le souci des intérêts de la population francophone. Ses activités font l'objet d'un rapport annuel.

7 LA LOI FÉDÉRALE SUR LES LANGUES NATIONALES ET LA COMPRÉHENSION ENTRE LES COMMUNAUTÉS LINGUISTIQUES (LLC)

7.1 UN PEU D'HISTOIRE

L'égalité entre les langues officielles suisses est garantie à plusieurs niveaux législatifs et réglementaires. Tout employé de l'administration fédérale a le droit de travailler dans la langue officielle de son choix, sans qu'il y ait de langue inférieure⁹⁹. Cela dit, les éléments normatifs existants ont longtemps été ciblés et incomplets, appelant un encadrement mieux défini. Après une longue gestation, la Suisse se dote donc, au niveau national, d'une loi fédérale sur les langues nationales et la compréhension entre les communautés linguistiques (Loi sur les langues, LLC) fondée sur la Constitution et sur divers rapports, suivie d'une ordonnance (Ordonnance sur les langues nationales et la compréhension entre les communautés linguistiques, OLang), appelées à entrer en vigueur en 2010. Après la motion Bundi (1985) sur la sauvegarde du romanche, les réflexions d'un groupe de travail constitué en 2000 ont permis la mise en consultation d'un avant-projet en 2001. Rejeté par le Conseil fédéral en 2004, le projet de loi sur les langues refait surface par le biais d'une initiative parlementaire qui permet au Parlement d'en débattre et d'accepter enfin une loi, en 2007.

7.2 LA LOI SUR LES LANGUES (LLC) ET SON ORDONNANCE (OLANG)

La LLC et l'OLang précisent les buts prévus à l'art. 70 de la Constitution : encourager le plurilinguisme individuel et institutionnel, renforcer le quadrilinguisme considéré comme une singularité de la Suisse, consolider la cohésion nationale. Quelques principes sont énoncés pour l'accomplissement des tâches de la Confédération, reprenant en partie ce qui figure dans la Constitution : veiller à accorder

⁹⁹ Office fédéral du personnel OFPER, *Guide pour la promotion du plurilinguisme*, Berne, Office fédéral du personnel, mai 2009, p. 6/31.

un traitement identique aux quatre langues nationales, garantir la liberté de la langue dans tous les domaines de l'activité de l'État, encourager la compréhension entre communautés linguistiques, en tenant compte de la répartition territoriale traditionnelle des langues¹⁰⁰. La LLC rappelle que « les autorités fédérales utilisent les langues officielles dans leur forme standard¹⁰¹ », ce qui exclut les dialectes.

La LLC s'applique en particulier à l'Assemblée fédérale, au Conseil fédéral, à l'administration fédérale (précisions dans l'OLang), aux tribunaux et aux commissions de la Confédération. Les mesures de promotion de la compréhension entre les communautés sont précisées en section 3 LLC. Le soutien aux cantons plurilingues (Berne, Fribourg, Grisons, Valais) est prévu (art. 22, section 4 LLC) et précisé dans la section 3 de l'OLang.

L'une des caractéristiques de la LLC est qu'elle ne stipule pas la primauté des langues nationales sur d'autres langues, en particulier l'anglais, afin de ne pas empiéter sur les prérogatives cantonales, en particulier en matière d'instruction publique¹⁰². L'usage de l'anglais par l'administration fédérale est en revanche réglé dans l'OLang.

7.2.1 PARADOXES ET CONTRADICTIONS DE L'OLANG : L'ARTICLE 6103

L'OLang stipule les compétences linguistiques attendues de la part du personnel, de manière contradictoire avec les instructions du Conseil fédéral concernant la promotion du plurilinguisme dans l'administration fédérale du 22 janvier 2003¹⁰⁴ : alors que seules des compétences passives de la deuxième langue officielle sont attendues de la part d'un

¹⁰⁰ *Loi fédérale sur les langues nationales et la compréhension entre les communautés linguistiques (Loi sur les langues, LLC), RS 441.1, art. 3.*

¹⁰¹ *Loi fédérale sur les langues nationales et la compréhension entre les communautés linguistiques (Loi sur les langues, LLC), RS 441.1, art. 5.*

¹⁰² RIBEAUD, José, *La Suisse plurilingue se dégingue*, Neuchâtel, Delibreo, 2010, p. 199.

¹⁰³ Entretien.

¹⁰⁴ *Office fédéral du personnel OFPER, Guide pour la promotion du plurilinguisme, Berne, Office fédéral du personnel, mai 2009, fiche 3 : instructions du Conseil fédéral concernant la promotion du plurilinguisme dans l'administration fédérale du 22 janvier 2003, chiffre 71.*

collaborateur de l'administration fédérale, l'OLang requiert également des connaissances actives de la deuxième langue officielle.

Par ailleurs, les exigences fixées au personnel d'encadrement sont paradoxalement moins élevées que celles fixées aux collaborateurs :

Art. 6 Compétences linguistiques du personnel de la Confédération

¹ À l'exception des unités rattachées au domaine des écoles polytechniques fédérales, les unités administratives veillent à ce que :

a. tout employé de l'administration fédérale possède les connaissances écrites et orales d'une deuxième langue officielle nécessaires à l'exercice de sa fonction ;

b. tout cadre moyen et supérieur de l'administration fédérale possède si possible de bonnes connaissances actives d'au moins une deuxième langue officielle et de connaissances passives d'une troisième¹⁰⁵.

La motion de Buman 10.3301¹⁰⁶ demande des garanties plus contraignantes en matière de connaissance des langues, assorties de mesures incitant les cadres en place à se former au besoin (mise à disposition de temps nécessaire, prise en charge des coûts des cours). En son alinéa 2, le même article précise à ce propos :

² Si un cadre de l'administration fédérale ne possède pas à son engagement les connaissances linguistiques requises, des mesures sont prises dans l'année pour les améliorer¹⁰⁷.

¹⁰⁵ Ordonnance sur les langues nationales et la compréhension entre les communautés linguistiques (OLang), RS 441.11, art. 6 al. 1 let. a et b.

¹⁰⁶ DE BUMAN, Dominique, *Maîtrise de langues nationales officielles par les cadres de l'administration fédérale*, motion déposée au Conseil national, 10.3301.

¹⁰⁷ Ordonnance sur les langues nationales et la compréhension entre les communautés linguistiques (OLang), RS 441.11, art. 6 al. 2.

La réponse à la motion, en date du 26 mai 2010, rappelle les obligations faites aux cadres en matière linguistique :

Les cadres doivent pouvoir maîtriser activement une deuxième langue officielle et passivement une troisième pour assumer, d'une part, leurs tâches de conduite du personnel et, d'autre part, leurs responsabilités de représentants d'un service public plurilingue.

Il conviendra de veiller à l'application de cette disposition de manière contraignante pour les personnes qui seront engagées à l'avenir.

8 MÉTHODOLOGIE

8.1 QUESTIONS DE RECHERCHE

La partie empirique de la présente étude se concentrera sur les deux questions de recherche suivantes :

1. Quel bilan panoramique des pratiques en vigueur relatives à la bureaucratie représentative et utilisation de celles-ci dans quelques administrations choisies en Suisse ?
2. Quels pourraient être, de manière détaillée, les pratiques et bouquets de mesures les plus prometteurs ?

Afin de répondre aux questions de recherche, à savoir établir un bilan panoramique descriptif des mesures effectivement utilisées, sur la base d'une typologie établie au préalable puis élargie, et de cerner quels sont les mesures ou bouquets de mesures les plus appropriés pour créer une représentativité des minorités linguistiques au sein d'une organisation, nous avons opté pour une stratégie (création théorique d'une typologie, questionnaire, entretiens) impliquant l'approche d'acteurs.

La description du mode opératoire s'effectuera ici dans un ordre chronologique.

9 LES ORGANISATIONS APPROCHÉES

Notre approche comprend deux méthodes d'approche : les questionnaires et les entretiens. Le présent chapitre décline brièvement les organisations concernées, en indiquant les services approchés ; celles-ci seront décrites plus avant dans la partie du présent travail consacrée aux résultats.

Confédération suisse : Office fédéral du personnel et Département fédéral de l'énergie, des transports, de l'environnement et de la communication.

Canton de Fribourg : Service du personnel et d'organisation de l'État de Fribourg.

Canton de Berne : Office des services linguistiques et juridiques.

Canton du Valais : Service du personnel et de l'organisation.

Commune de Fribourg : Relations humaines.

Commune de Morat : Stadtverwaltung Murten.

Commune de Sierre : service du personnel.

Commune de Bienne : service du personnel.

CFF : unité Human Resources Gendermanagement.

La Poste : service de la Diversité.

10 LE QUESTIONNAIRE

Le questionnaire (annexe 1) a pour finalité de décrire les mesures prises par les organisations approchées pour améliorer la représentation de la minorité linguistique en leur sein, sur la base d'une série de mesures identifiées au préalable. Après test et perfectionnement auprès des professeurs chargés de superviser la présente étude, il est adressé aux organisations concernées que nous avons identifiées et énumérées ci-dessus, accompagné d'une lettre présentant notre projet. Il est intervenu en première phase de la recherche de terrain de la présente étude.

La recherche de l'établissement d'un panorama des mesures et de leur impact par les différentes organisations identifiées suggère l'utilisation d'un questionnaire structuré de manière simple. Il est en effet possible de répondre simplement à la question de savoir si une mesure est utilisée par une organisation ou non, voire d'en évaluer le taux d'utilisation et l'impact, dans la mesure où il est possible de mesurer ce dernier.

10.1 STRUCTURE DU QUESTIONNAIRE

Le questionnaire s'articule en trois points :

1. partie statistique destinée à cerner certains éléments de l'organisation interrogée : données chiffrées (même estimées) et existence de documents normatifs (règlements, conventions collectives de travail, etc.) auxquels l'organisation est soumise ;
2. série de questions à choix multiples visant à savoir quelles mesures sont prises par l'organisation interrogée, avec quelle régularité/fréquence et avec quel résultat ;
3. question ouverte consacrée aux remarques et précisions.

10.2 LES QUESTIONS STATISTIQUES

Il convient d'avoir un aperçu de l'évolution du nombre de représentants de la minorité linguistique au sein d'une organisation. Confronté aux chiffres de la population administrée en fonction de la langue, il permettra de connaître le taux de représentativité des organisations, pour

autant que les données la concernant à ce propos soient disponibles au sein de l'organisation interrogée.

Nous avons choisi d'évoquer le nombre de collaborateurs effectifs plutôt que le nombre d'équivalents temps plein occupés par des représentants de la minorité linguistique parce que d'une part, la simple présence d'une telle personne au sein d'une organisation peut avoir une influence, même à temps partiel ; d'autre part, cela permet de prendre en compte cet aspect du travail à temps partiel.

Une telle approche a pour limite de ne pas prendre en compte le cas des parfaits bilingues. Elle se veut purement quantitative, sans considération sur la qualité des emplois occupés (classe de salaire, niveau hiérarchique) par les collaborateurs ainsi décomptés.

10.3 LES QUESTIONS RELATIVES AUX MESURES

La partie principale du questionnaire demande aux organisations quelles sont les mesures utilisées en leur sein, à quelle fréquence et avec quel impact sur la représentativité linguistique. Reprises dans le questionnaire dans l'ordre utilisé dans la partie théorique de la présente étude, toutes les mesures sont numérotées ; les numéros correspondants se retrouvent dans le corps de la présente étude pour les désigner. La présence ou non de chaque mesure est déterminée par une question à laquelle il faut répondre par oui ou par non (échelle dichotomique) ; les questions cherchant à définir l'impact et la fréquence d'utilisation des mesures fait l'objet d'une gradation en cinq niveaux, à la manière d'une échelle de Likert.

11 LES ENTRETIENS

Intervenant en deuxième partie du processus d'exploration de terrain, les entretiens, assortis d'un envoi préalable de questions, visent à préciser le contenu des questionnaires, à obtenir des réponses qualitativement plus précises à la question de l'impact des mesures, à en identifier d'autres, voire à confirmer certains éléments recueillis par d'autres moyens (documentation, questionnaires). Les réponses cimentent et nourrissent l'ensemble de la présente étude grâce à des informations qualitatives, difficiles à recueillir au moyen d'un questionnaire. Chaque entretien est constitué en partie de questions différentes, en fonction de l'organisation approchée, qui en composent la structure, qui reste cependant assez libre. Les résultats sont analysés du point de vue du contenu.

Les interlocuteurs retenus sont un choix de personnes et d'organisations ayant ou non répondu au questionnaire et ayant donné, dans le cadre de ce dernier, leur accord à un entretien d'approfondissement.

12 RÉSULTATS

Le présent chapitre expose, de manière chronologique, les résultats du présent travail de recherche :

- organisations identifiées avec une présentation des motifs ayant amené à les approcher ;
- analyse des (non-)réponses au questionnaire par les organisations ;
- éléments complémentaires obtenus dans le cadre d'entretiens (cités à plusieurs reprises dans le cadre des présents résultats, sans rappel incessant en note de base de page ; transcriptions disponibles auprès de l'auteur de la présente étude) ;
- conclusions et propositions aux acteurs.

13 ORGANISATIONS : PRÉSENTATION DÉTAILLÉE

Les acteurs retenus a priori dans le cadre du présent travail sont des organisations d'État (Confédération, cantons, communes) ou proches de l'État, actives dans un milieu bilingue allemand/français, où domine l'une ou l'autre langue. Il s'agit d'administrations ou d'entreprises appartenant à la Confédération, soumises à une législation particulière influant sur les politiques du personnel mises en œuvre.

Cela représente dix organisations. Nous les avons déjà présentées brièvement et revenons ici en détail sur chacune d'elles.

La liste est la suivante (en gras : la langue majoritaire de l'entité mentionnée) :

13.1 CONFÉDÉRATION

La Suisse est un État plurilingue dont les langues officielles sont citées à l'art. 4 de la Constitution (RS 101). Soumise à la loi sur le personnel de la Confédération (LPers) du 24 mars 2000¹⁰⁸, sa politique en matière de ressources humaines doit entre autres viser (art. 4 al. 2 let. e LPers) à « la représentation équitable des communautés linguistiques, la promotion du plurilinguisme et l'ouverture aux autres communautés linguistiques ». Plusieurs lois¹⁰⁹ et instructions successives garantissent et précisent les aspects liés au plurilinguisme dans l'administration fédérale.

- **OFPER** (répond au questionnaire pour l'ensemble de l'administration de la Confédération)

¹⁰⁸ Loi sur le personnel de la Confédération (LPers) du 24 mars 2000, RS 172.220.1.

¹⁰⁹ Une liste des normes figure dans Office fédéral du personnel OFPER, Guide pour la promotion du plurilinguisme, Berne, Office fédéral du personnel, mai 2009, fiche 1 : bases légales.

La langue majoritaire de la Confédération est l'**allemand**. La reconnaissance des minorités et groupes qui composent la Suisse est cependant une tradition ; « le principe du fonctionnement plurilingue des institutions fédérales repose aujourd'hui sur un consensus très large¹¹⁰. », relève en outre le rapport final du PNR 56, relatif au plurilinguisme de la Confédération. En matière de personnel, la Confédération est soumise à l'OLang (1^{er} juillet 2010), ainsi qu'aux instructions du Conseil fédéral concernant la promotion du plurilinguisme dans l'administration fédérale (22 janvier 2003)¹¹¹.

13.2 CANTONS

Il s'agit de cantons bilingues et reconnus comme tels (constitution cantonale, législation) où résident des minorités variables de francophones ou de germanophones. États souverains, tous disposent d'une latitude pour gérer leurs groupes linguistiques, y compris au sein du personnel d'État. La question se pose dès lors de savoir si et dans quelle mesure il en est tenu compte dans l'affectation des postes d'agents de la fonction publique, et plus particulièrement des emplois administratifs.

- **Fribourg (Freiburg)** : le canton de Fribourg compte 63,2% de personnes parlant le **français** comme langue principale, contre 29,2% parlant l'allemand comme langue principale (chiffres 2000¹¹²). L'art. 6 al. 1 de sa constitution¹¹³ stipule : « Le français et l'allemand sont les langues officielles du canton. » Le

¹¹⁰ KÜBLER, Daniel, PAPADOPOULOS, Ioannis, MAZZOLENI, Oscar, *Le plurilinguisme de la Confédération, représentation et pratiques linguistiques dans l'administration fédérale, Programme national de recherche PNR 56, Fonds national Suisse, s. d., introduction.*

¹¹¹ Office fédéral du personnel OFPER, « Fiche 3 : instructions du Conseil fédéral concernant la promotion du plurilinguisme dans l'administration fédérale du 22 janvier 2003 », *Guide pour la promotion du plurilinguisme, Berne, Office fédéral du personnel, mai 2009, FF 2003 1338.*

¹¹² Chiffres 2000. Source : <http://www.fr.ch>.

¹¹³ Constitution du canton de Fribourg du 16 mai 2004 (état le 5 juillet 2005), RS 131.219.

personnel administratif cantonal est par ailleurs soumis à la loi du 17 octobre 2001 sur le personnel de l'État (LPers)¹¹⁴. Celle-ci prévoit que la politique du personnel de l'État de Fribourg se fonde entre autres sur la promotion du bilinguisme (chap. II, art. 6 let. j). Le règlement du 17 décembre 2002 du personnel de l'État de Fribourg (RPers)¹¹⁵ prévoit enfin, en son art. 20 let. a al. 2, le respect des principes de politique du personnel relatifs à la promotion du bilinguisme.

- **Berne (Bern)** : le canton de Berne compte 7,6% de personnes parlant le français comme langue principale, contre 84,0% parlant l'**allemand** comme langue principale (chiffres 2000¹¹⁶). L'art. 6 al. 1 de sa constitution¹¹⁷ stipule : « Le français et l'allemand sont les langues nationales et officielles du canton de Berne. » Au sujet de ses agents cantonaux, la Loi sur le personnel (LPers) du 16 décembre 2004¹¹⁸ du canton de Berne prévoit (art. 4 let. h) : « La politique du personnel du canton veille à une représentation équitable des deux langues officielles du canton au sein de l'administration cantonale. »
- **Valais (Wallis)** : le canton du Valais compte 62,8% de personnes parlant le **français** comme langue principale, contre 28,4% parlant l'allemand comme langue principale (chiffres 2000¹¹⁹). L'art. 12 de sa constitution¹²⁰ stipule : « La langue française et la langue allemande sont déclarées nationales. » Dans la

¹¹⁴ Loi du 17 octobre 2001 sur le personnel cantonal, RS 122.70.1.

¹¹⁵ Règlement du 17 décembre 2002 du personnel de l'État de Fribourg (RPers), RS 122.70.11.

¹¹⁶ Chiffres 2000. Source : <http://bfs.admin.ch>.

¹¹⁷ Constitution du canton de Berne du 6 juin 1993 (état le 10 décembre 2009), RS 131.212.

¹¹⁸ Loi sur le personnel du 16 décembre 2004 (LPers), RS 153.01.

¹¹⁹ Chiffres 2000. Source : <http://bfs.admin.ch>.

¹²⁰ Constitution du Canton du Valais du 8 mars 1907 (état le 12 juin 2008), RS 131.232.

foulée, elle exige une égalité de traitement entre les deux langues (art. 12 al. 2).

13.3 COMMUNES

Il s'agit de communes bilingues à dominante francophone ou germanophone, de taille suffisamment importante pour disposer de structures administratives développées où peut se poser la question de la représentation des minorités linguistiques au sein du personnel.

- **Fribourg (Freiburg)** : la ville de Fribourg compte 63,6% de personnes parlant le **français** comme langue principale, contre 21,2% parlant l'**allemand** comme langue principale (chiffres 2000¹²¹).
- **Morat (Murten)** : la ville de Morat compte 12,8% de personnes parlant le français comme langue principale, contre 76,5% parlant l'**allemand** comme langue principale (chiffres 2000¹²²). Il n'existe pas de réglementation au niveau communal affirmant le bilinguisme de la commune.
- **Sierre (Siders)** : à noter que même si la gare de Sierre s'appelle officiellement Sierre/Siders, désignant la ville dans ses deux langues, la ville est officiellement francophone et ne se pose donc pas la question de la représentation des la minorité linguistique germanophone au sein de son personnel (pas de norme locale, en particulier), même si la population sierroise est composée d'Alémaniques à hauteur de 8,9%¹²³, soit un taux légèrement supérieur à celui du canton de Berne.

¹²¹ Chiffres 2000. Source : <http://www.fr.ch>.

¹²² Chiffres 2000. Source : <http://www.fr.ch>.

¹²³ Réponse au questionnaire.

- **Bienne (Biel) :** la population **germanophone** de la ville de Bienne est estimée à 60%, contre 40% de francophones¹²⁴.

13.4 EX-RÉGIES FÉDÉRALES

La question de « ressembler à la population administrée » ne se pose certes pas dans les mêmes termes pour des entreprises, fussent-elles d'anciennes régies fédérales, ne serait-ce que parce que, bien que pouvant servir d'outil pour des politiques publiques, elles ne constituent pas à proprement parler un bras armé du pouvoir.

Une représentation des minorités linguistiques en leur sein peut cependant conforter leur positionnement comme entreprises nationales (bénéfice d'image). La diversité linguistique est par ailleurs stipulée dans la LPers¹²⁵ (art. 4 al. 2 let. e), à laquelle elles sont soumises au sens de l'art. 3 let. c (la Poste Suisse) et d (Chemins de fer fédéraux), ainsi que dans leurs conventions collectives de travail.

- **La Poste Suisse :** à son article 140, la Convention collective de travail de La Poste prévoit :

Les parties à la CCT s'engagent dans leurs domaines à faire en sorte d'avoir une représentation appropriée des deux sexes, des langues et des cultures dans les commissions ainsi que dans les équipes de projet et de travail¹²⁶.

- **Chemins de fer fédéraux :** de même, le principe de la représentativité linguistique est repris dans la Convention collective de travail de l'entreprise :

¹²⁴ <http://www.biel-bienne.ch>.

¹²⁵ *Loi sur le personnel de la Confédération (LPers) du 24 mars 2000, RS 172.220.1.*

¹²⁶ *Syndicat de la Communication, Transfair, La Poste Suisse, Convention collective de travail Poste, valable dès le 1^{er} janvier 2002, version révisée du 1^{er} janvier 2008, art. 140.*

Les CFF favorisent une représentation équitable des langues nationales, l'entente réciproque entre les communautés linguistiques et la polyvalence linguistique à la place de travail. Ils mettent à profit les qualités pluriculturelles de leurs collaborateurs¹²⁷.

L'entreprise ne dispose pas actuellement de service se consacrant spécifiquement aux questions de diversité linguistique.

¹²⁷ *Chemins de fer fédéraux suisses CFF, Convention collective de travail 2007-2010, Berne, Chemins de fer fédéraux suisses, Unité centrale Personnel, 2007, art. 28.*

14 RETOUR DES QUESTIONNAIRES

L'envoi d'un questionnaire à dix organisations a permis d'obtenir une photographie des mesures prises par les organisations au moment de la rédaction de la présente étude. Des entretiens sont venus les compléter du point de vue qualitatif, permettant de mettre en évidence une satisfaction globale face à la représentation de la minorité linguistique, ainsi qu'une tendance à viser en priorité l'accomplissement de la mission de l'organisation ou du service qui engage, sans toutefois perdre de vue les questions linguistiques, dont les enjeux sont en principe connus : « pour les minorités, c'est important d'être reçu dans sa langue », reconnaît ainsi un interlocuteur.

14.1 LES REFUS ET LEURS MOTIVATIONS

Avant d'entrer dans le vif des résultats, il est nécessaire de signaler que nous avons reçu deux refus de remplir le questionnaire, ainsi que, par le biais du questionnaire, deux refus de participer à des entretiens. Ces éléments et leurs motivations mêmes peuvent s'avérer instructifs dans le cadre du présent travail.

14.1.1 REFUS DE LA POSTE

Fréquemment sollicitée pour des travaux similaires, La Poste a décidé de ne plus donner suite aux demandes des étudiants.

14.1.2 REFUS DE LA VILLE DE BIENNE

Se positionnant comme bilingue, la ville de Bienne nous a paru être, au départ, un élément prometteur en termes de mesures prises pour réaliser une bonne représentation de ses habitants au sein de son administration. Son refus de répondre à notre questionnaire paraît paradoxal. De la part de notre interlocuteur, il s'explique par le fait que les deux groupes linguistiques composant la ville de Bienne se retrouvent naturellement représentés dans la majeure partie du personnel de l'administration communale ; tout au plus admet-on quelques difficultés à trouver l'oiseau rare pour des postes à responsabilités, surtout si l'on croise le critère de la langue avec celui du sexe du collaborateur recherché. La

ville de Bienne considère donc qu'un tel questionnaire ne la concerne pas.

Dans le même ordre d'idées, il est à noter que la ville de Morat privilégie l'engagement de personnel bilingue, ce qui, de son point de vue, rend inutile la traduction de cahier des charges, de contrats, etc.

14.1.3 REFUS D'ENTRETIENS : LES COMMUNES EN ARRIÈRE-PLAN ?

Les deux organisations qui se sont déclarées non intéressées à des entretiens d'approfondissement sont des communes. Ajoutés aux précédents refus (une commune, une entreprise), ceux-ci soulèvent la question suivante : les communes sont-elles moins intéressées à prendre des mesures pour renforcer ou équilibrer la part de personnel issue de la minorité linguistique en leur sein ? La prise des mesures identifiées est-elle particulièrement pertinente, voire nécessaire, pour des organisations fonctionnant sur des territoires ou juridictions plus vastes ? Question d'autant plus pertinente que motiver un collaborateur potentiel à prendre sur lui de longs temps de parcours ou à changer de localité pour venir travailler n'a rien d'évident et que l'engagement de collaborateurs bilingues, éventuellement domiciliés dans la commune (parfois par obligation légale), se fait au contraire presque naturellement dans les communes¹²⁸.

Une autre raison avancée, s'ajoutant à celles évoquées ci-dessus, est que les communes sont moins sensibles à la question parce qu'elles sont moins exposées à l'observation des médias à ce sujet. Une impression confirmée par une commune, qui considère cependant que sa pratique la met à l'abri d'éventuelles interventions.

14.2 RÉSULTATS BRUTS ET DONNÉES STATISTIQUES

Le détail des résultats bruts recueillis au moyen du questionnaire constitue l'annexe 2 de la présente étude.

128 Entretien téléphonique et courrier électronique, Bienne ; réponse au questionnaire, Morat ; corroboré par entretien.

Nous avons envoyé dix questionnaires à autant d'organisations. Huit ont répondu ; deux ont refusé de répondre, en motivant leur décision, comme nous l'avons vu. Il est à relever que seules deux organisations ont précisé l'impact de la mise en œuvre des mesures identifiées, ce qui limite la portée des indications relatives à l'efficacité globale des mesures déjà mises en œuvre. La rareté des réponses à cet élément peut être dû à un oubli, à l'absence de données à ce sujet, voire à une absence de sensibilité de l'organisation à l'impact.

À une exception près, due à des raisons techniques, les questions d'ordre statistique ont reçu des réponses.

14.2.1 MINORITÉ LINGUISTIQUE DANS LA POPULATION ET DANS L'ORGANISATION

La préoccupation de la représentation s'exprime diversement selon les organisations ; toujours présente, elle est en général subordonnée au souci de trouver un collaborateur apte à remplir la mission qu'on va lui assigner. Nous avons joint un tableau (tableau 5, page 89) confrontant le taux de représentation de la minorité linguistique dans la population et celui qui prévaut dans l'organisation pour l'année 2010 ou l'année la plus proche. Pour les CFF, nous reprenons les chiffres de la population applicables à la Confédération, l'entreprise étant active au niveau national. Les chiffres qui y figurent émanent des questionnaires reçus en retour.

Les organisations sont classées en fonction de la représentation de la minorité linguistique en leur sein par rapport à sa représentation dans la population, selon un indice calculé en divisant le taux de représentants de la minorité linguistique dans l'organisation par le taux de représentants de la minorité linguistique dans la population ; un résultat supérieur à 1 indique une surreprésentation de la minorité linguistique dans l'organisation, un résultat inférieur à 1 indique une sous-représentation de celle-ci, un indice égal à 1 indique une représentativité quantitative parfaite. Compte tenu des résultats reçus, seule une estimation est possible pour la ville de Fribourg. Il convient en outre de noter qu'en dépit d'un faible nombre de mesures prises pour tenir compte de sa minorité linguistique (non reconnue), la ville monolingue de Sierre par-

vient à une certaine représentation de cette dernière au sein de son administration communale.

TABEAU 5 : Représentation des minorités linguistiques dans les organisations approchées

Organisation	Majorité linguistique (%) dans la population	Minorité linguistique (%) dans la population	Majorité linguistique (%) dans l'organisation	Minorité linguistique (%) dans l'organisation	Indice de représentation
Ville de Fribourg ¹²⁹	63,6%	21,2%	75%	25%	1,18
État de Berne ¹³⁰	84,0%	7,6%	91%	9%	1,18
Confédération	63,7%	20,4%	71,9%	20,8%	1,02
CFE	63,7%	20,4%	73,7%	18,5%	0,91
État de Fribourg	63,2%	29,2%	73,5%	26,5%	0,91
État du Valais	62,8%	28,4%	76%	24%	0,85
Ville de Sierre		8,9%	95%	5%	0,56
Ville de Morat	76,5%	12,8%	95%	2%	0,16

¹²⁹ Estimation fournie par l'interlocutrice, la ville de Fribourg ne disposant pas de statistiques concernant la représentation de la minorité linguistique germanophone au sein de son personnel.

¹³⁰ Chiffres de représentation au sein du personnel obtenus au moment de l'entretien.

14.2.2 REPRÉSENTATION ET SATISFACTION DES ORGANISATIONS

Le tableau ci-dessus permet de constater que sur huit organisations, trois présentent une certaine surreprésentation numérique de la minorité linguistique francophone. À l'exception de deux localités, dont l'une est officiellement monolingue (Sierre), les organisations présentent, à des degrés divers, des sous-représentations de la minorité linguistique. Les organisations approchées par voie d'entretien se disent du reste satisfaites de la représentation de la minorité linguistique, francophone ou germanophone, en leur sein, d'une manière générale, tout en concédant parfois une difficulté accrue à trouver du personnel de la minorité linguistique pour des emplois proches de la clientèle (personnel hospitalier, mais « personne n'est mort parce qu'on ne sait pas l'allemand »), à assurer la représentativité linguistique au niveau des suppléances (ce qui peut déboucher sur des insatisfactions ponctuelles de la part des personnes faisant appel aux services de l'organisation) ou pour des postes élevés dans la hiérarchie, selon un phénomène de « pyramide » que l'organisation approchée rapproche de la représentation féminine. « C'est fluctuant », nuance une autre organisation. Une autre organisation encore, qui considère que sa répartition est « dans la fourchette des objectifs », est toutefois consciente qu'il convient de ne pas relâcher l'effort, de travailler encore sur les mentalités et de recourir à la palette de mesures et de solutions la plus large possible afin que la représentation de la minorité linguistique reste saine à long terme, en particulier au niveau de l'encadrement moyen et supérieur. Enfin, sur la base d'une statistique personnelle¹³¹, une organisation reconnaît la difficulté d'attirer des candidatures issues de la minorité linguistique.

¹³¹ Entretien : sur 805 candidatures reçues en cours d'année par l'organisation, 104 émanent de germanophones, soit 18,6%, et 46 de bilingues (chiffres au 7 octobre 2010). Dans la juridiction concernée par cette organisation, la minorité linguistique représente 21,2%.

14.3 LES MESURES PLÉBISCITÉES

Par « mesures plébiscitées », nous entendons les mesures ayant été prises par au moins 6 organisations, sur les 8 ayant répondu (75%).

14.3.1 RÉDACTION OU TRADUCTION DU CAHIER DES CHARGES ET DES CONTRATS DANS LA LANGUE MINORITAIRE (3.1)

Cette mesure est prise de manière fréquente voire systématique par 6 organisations sur 8. Elle n'a cependant guère d'impact sur la représentation des minorités linguistiques, même si elle peut s'avérer utile au collaborateur.

14.3.2 PRÉCISION DES EXIGENCES EN MATIÈRE DE COMPÉTENCES LINGUISTIQUES (3.3)

Pratiquement toutes les organisations indiquent, dans leurs offres d'emploi, les exigences en matière de compétences linguistiques ; 7 d'entre elles ont répondu qu'elles les précisait, éventuellement en indiquant le niveau souhaité (connaissances, bonnes connaissances, maîtrise). L'impact de cette mesure est toutefois limité par le fait que cette mention n'arrête pas les candidatures ne répondant pas au critère linguistique. En réponse à un questionnaire, l'une des organisations interrogées signale que « pour un poste où l'on demandait exclusivement l'allemand, sur 13 candidats, seuls 3 étaient de langue maternelle allemande, tous les autres français ! »

14.3.3 OFFRES D'EMPLOI PUBLIÉES DANS LA LANGUE MINORITAIRE (4.1)

La publication d'offres d'emploi dans la langue minoritaire est pratiquée par 6 organisations sur 7, souvent de manière systématique, éventuellement sur la base d'une obligation légale ou réglementaire. Elle donne de bons résultats, selon les interlocuteurs, et peut à ce titre constituer une mesure prometteuse pour une meilleure représentation des minorités linguistiques.

A contrario, une organisation publie à l'occasion ses offres d'emploi en allemand dans la presse romande afin de trouver du personnel romand/francophone disposant de connaissances suffisantes en allemand pour venir travailler dans la région linguistique alémanique. Cela permet

par ailleurs une cohérence avec leur principe de territorialité linguistique (*Prinzip der Ortssprache*, mentionné dans sa réponse au questionnaire). Cette mesure sera présentée plus avant plus loin dans le cadre de la présente étude.

14.3.4 ENTRETIEN D'EMBAUCHE DANS LA LANGUE DU CANDIDAT ISSU DE LA MINORITÉ LINGUISTIQUE (4.7)

Une majorité d'organisations effectue l'entretien d'embauche dans la langue du candidat issu de la minorité linguistique, avec un impact positif. Une organisation considère que c'est une mesure de bon sens ; elle reconnaît toutefois que l'autre langue peut être utilisée dans le cadre d'un entretien d'embauche à des fins de test et qu'il convient d'employer, lors de l'entretien, la langue dans laquelle le candidat sera amené à travailler.

14.3.5 CORRESPONDANCE DE RÉSILIATION DES RAPPORTS DE TRAVAIL DANS LA LANGUE MINORITAIRE (6.1)

6 organisations sur 8 correspondent dans la langue du représentant de la minorité linguistique en cas de résiliation des rapports de travail. L'impact sur la représentation au sein de l'organisation est cependant faible, d'autant plus que cette mesure intervient au moment du départ ; elle peut toutefois contribuer à l'image de l'organisation en tant qu'employeur soucieux de plurilinguisme.

14.3.6 LES MESURES DÉLAISSÉES

Par « mesures délaissées », nous entendons celles qui sont utilisées par deux organisations (25%) ou moins sur les huit ayant répondu au questionnaire. Certaines d'entre elles seront détaillées plus avant ci-dessous.

Seules deux organisations utilisent des quotas et objectifs de représentation (3.2) plus ou moins contraignants, avec des résultats perçus comme moyens. Les mesures telles que le curriculum vitae anonyme (4.5), les commissions du personnel chargées des questions linguistiques (5.3), le préposé aux questions linguistiques (5.4) et les facilités de transport (5.10) sont également très peu pratiquées (zéro ou une organisation).

Partant, aucune indication n'est généralement donnée sur l'impact de ces mesures sur la représentation des minorités linguistiques. Nous allons nous pencher sur les quotas (3.2), le curriculum vitae anonyme (4.5), le curriculum vitae normalisé (4.6) et les facilités de transport (5.10).

14.3.7 QUOTAS ET OBJECTIFS DE REPRÉSENTATION (3.2)

Deux organisations recourent à des quotas. L'une est la Confédération, qui applique ainsi l'art. 6.2 de l'OLang. L'amélioration réalisée de la représentation des minorités linguistiques est moyenne.

Une organisation refuse expressément de recourir à des quotas, solution rigide qui lui paraît délétère pour un bilinguisme bien compris. Tout en misant sur les compétences spécifiques des candidats, elle considère qu'il vaut mieux compter sur la tolérance réciproque et sur un bilinguisme pratiqué plutôt que sur des normes contraignantes : « notre attitude consiste à ne pas trop réglementer/idéologiser la question des langues afin d'éviter une régulation à outrance qui sépare, comme en Belgique », déclare un interlocuteur, qui considère qu'une ordonnance d'application n'a jamais été nécessaire pour son organisation en vue d'assurer le fonctionnement de l'administration cantonale. Ce refus est exprimé conjointement par l'organisation et par le Conseil d'État :

Les annonces publiées dans la presse pour des postes vacants mentionnent d'ailleurs les compétences linguistiques exigées. Cas échéant, elles sont examinées lors de l'entretien d'engagement.

Cela étant, comme le relève le député, les qualifications professionnelles restent prioritaires et le Conseil d'État est de l'avis qu'on ne saurait faire de concessions au niveau des compétences professionnelles, au seul profit d'un équilibrage de la répartition linguistique. Ainsi, en ce qui concerne les mesures de correction demandées, le Conseil d'État n'y est pas favorable dans la mesure où la répartition linguistique du personnel de

l'État, par rapport à la répartition dans la population cantonale, ne peut constituer un objectif en soi¹³².

Du reste, les quotas sont généralement déconseillés par les organisations approchées. Leurs inconvénients sont signalés par une autre organisation. Elle admet qu'ils sont séduisants, mais relève qu'ils ne constituent pas une solution, dans la mesure où il est impossible de les discuter et où leur mise en œuvre peut tenir trop peu compte des aspects qualitatifs en raison de l'obsession des chiffres qu'ils entraînent.

14.3.8 CURRICULUM VITAE ANONYME (4.5)

Le curriculum vitae anonyme (4.5) fait partie, auprès des organisations approchées, des mesures délaissées. L'une d'entre elles n'y recourt pas parce qu'à ses yeux, il n'y a pas à proprement parler de discrimination à l'encontre des candidats issus du groupe linguistique minoritaire et qu'on est en droit d'attendre, de la part du candidat, une compétence dans la langue du lieu de travail. Une autre relève la difficulté qu'il y aurait à supprimer la différenciation par la langue, sauf si l'on opte pour une langue tierce neutre (l'anglais) dans le cadre des candidatures – ce qui soulève la question de la charge de travail supplémentaire que cela implique, par rapport à ce que l'on y gagne (question d'efficacité). Cela, sans compter que l'anonymisation et la standardisation (voir mesure 4.6) effacent des caractéristiques de personnalité et des éléments qualitatifs du candidat, déjà perceptibles dans le dossier de candidature reçu et intéressants en vue du recrutement. Enfin, l'organisation relève que l'anonymat sera de toute façon levé au moment de l'entretien d'embauche. « Ça ne sert à rien », conclut l'interlocuteur. « On l'a vu en France, mais ici, ça n'a aucune chance », précise un autre interlocuteur, qui relève que vu la rareté de ce mode de procédure peu usuel en Suisse, un curriculum vitae anonyme tendra plutôt à attirer l'attention, d'une manière propre à éveiller des soupçons : le candidat aurait-il quelque chose à cacher ?

¹³² BOSCHUNG, Moritz, Répartition linguistique du personnel de l'État, QA3221.09, 8 mai 2009 (État de Fribourg).

14.3.9 CURRICULUM VITAE NORMALISÉ (4.6)

Le curriculum vitae normalisé n'est pas plébiscité à ce jour par les organisations que nous avons approchées. L'une considère qu'à l'instar du curriculum vitae anonyme, il gomme certains traits de personnalité et éléments qualitatifs qui apparaissent dans les lettres de motivation et les curriculum vitae produits par les candidats et sont intéressants en vue du recrutement. Toutefois, il est appelé à connaître un développement conjoint à celui des candidatures en ligne, qui offrent aux candidats un canal supplémentaire et permettent à l'employeur d'être présent en ligne. À ce titre, c'est une mesure prometteuse, qui permettra d'éviter les biais dus aux différences formelles des curriculum vitae émanant de candidats de la minorité ou de la majorité linguistique.

14.3.10 LE CAS DES FACILITÉS DE TRANSPORT (5.10), EXEMPLAIRE DU JEU DES RESSOURCES

Abandonnée après étude approfondie par une organisation, la mesure consistant à offrir des facilités de transport (abonnement général, places de parc sur le lieu de travail) aux collaborateurs issus de la région linguistique minoritaire (5.10) a fait l'objet d'une étude de la part de la Confédération, qui remet à l'heure actuelle un abonnement demi-tarif à ses collaborateurs. Cela part d'un constat : il est difficile d'attirer des collaborateurs habitant à plus d'une heure de trajet de Berne. Or, un tel avantage en nature pourrait les motiver, en simplifiant leurs déplacements.

D'emblée, s'est posée la question de l'égalité de traitement : est-il possible de favoriser ainsi les ressortissants des minorités linguistiques, sur ce seul critère linguistique ? Il a alors été question d'offrir cette facilité de transport à l'ensemble du personnel, en l'intégrant au salaire. La mesure paraît simple, mais elle entraîne une foule de contingences liées à son prix considérable, au surcroît d'organisation qu'elle exige pour la gestion des charges sociales à verser sur la base du montant de l'abonnement remis, aux charges elles-mêmes, à la gestion des abonnements, à la fiscalité qui y est rattachée, l'abonnement général remis par l'employeur étant imposable. Les CFF seront-ils prêts à faire un geste ? Et le Parlement va-t-il accepter de voter le financement d'une telle mesure ? À l'heure actuelle, il y a été renoncé.

14.4 CAS DES MESURES RELEVANT D'OBLIGATIONS LÉGALES (RES-SOURCE JURIDIQUE)

Certaines mesures sont stipulées de manière plus ou moins précise dans des lois, ordonnances, règlements, etc. Leur application revêt un caractère obligatoire, donc systématique. Il est dès lors intéressant de se demander quelle est leur efficacité, et de savoir si, dans certains cas, les normes en vigueur constituent vraiment un auxiliaire permettant une meilleure représentation des minorités linguistiques.

Il est à signaler ici que certaines mesures ne sont pas mises en œuvre par manque de ressource juridique ; or, certaines organisations n'éprouvent pas le besoin d'introduire de telles normes, considérant qu'elles seraient superflues, voire dommageables. A contrario, certaines organisations relèvent l'importance d'un soutien d'ordre juridique et politique, témoin d'une prise de conscience de la question des minorités linguistiques et du plurilinguisme institutionnel.

14.4.1 MESURES DE MARKETING DU PERSONNEL (2.1)

D'une manière générale, les organisations approchées se présentent comme plurilingues ou multiculturelles, et se considèrent comme telles, tout en ayant le souci de ne pas trop s'avancer en promettant que le travail s'effectuera dans les deux langues. Cela s'inscrit dans un aspect multiculturel plus large, synonyme d'attitude d'ouverture aux personnes de couleur, par exemple, ou dont la langue maternelle n'est pas une langue nationale suisse.

Les possibilités offertes par le marketing du personnel, par exemple sous la forme de présentations de l'organisation en tant qu'employeur, ciblées sur les représentants de la minorité linguistique, sont exploitées par 5 organisations sur les 8 qui ont répondu. Deux organisations y recourent systématiquement, avec un effet moyen d'amélioration sur la représentation des minorités linguistiques. Les formes sont les plus diverses : films, sites Internet, présence (bilingue) dans les médias, stages destinés aux étudiants et jeunes diplômés et professionnels, permettant à l'organisation de se présenter comme accueillante envers les personnes issues de minorités linguistiques.

14.4.2 COMMUNICATION AVEC LA MINORITÉ DANS SA LANGUE (2.2)

La communication avec la minorité dans sa langue est utilisée par 5 organisations interrogées sur 8, de manière tendant à être systématique. Elle permet une amélioration moyenne à importante de la représentation des minorités linguistiques au sein des organisations qui y recourent. Dans le même esprit, la traduction/rédaction de textes à usage interne dans la langue minoritaire (5.8) peut faire l'objet d'une obligation légale ; pour une organisation, elle relève du bon sens à l'interne et de l'obligation légale envers l'extérieur, dans la mesure où le client externe a le droit de s'exprimer dans sa langue face à l'administration.

14.4.3 RÉDACTION OU TRADUCTION DU CAHIER DES CHARGES ET DES CONTRATS DANS LA LANGUE MINORITAIRE (3.1)

L'impact de la rédaction ou de la traduction du cahier des charges et des contrats dans la langue minoritaire sur la représentativité est faible voire nul. Cette mesure est cependant mise en pratique par de nombreuses organisations, de manière le plus souvent systématique.

14.4.4 PRÉPOSÉ AUX QUESTIONS LINGUISTIQUES (5.4)

Deux organisations signalent la présence d'un préposé aux questions linguistiques en leur sein. L'une est la Confédération, qui réalise ainsi, depuis le 1^{er} juillet 2010, l'art. 8 de l'OLang. L'impact n'est guère mesurable, vu le caractère récent de cette mesure. Mais on peut escompter que la présence d'une telle figure, exemplaire, dans l'administration fédérale peut amener d'autres organisations à se montrer plus sensible aux questions de représentation des minorités linguistiques, comme l'existence d'un préposé aux questions linguistiques a, nous l'avons vu, un impact bien au-delà de l'administration nationale canadienne. Cela dispense d'autres organisations de recourir à une telle mesure, surtout en l'absence de base légale.

14.4.5 FORMATIONS LINGUISTIQUES, STAGES (5.5)

L'art. 7.2 OLang détermine les circonstances dans lesquelles le personnel de la Confédération est tenu de se former dans les langues minoritaires. Cette mesure fait l'objet d'une application systématique au

sein du personnel de la Confédération, et existe déjà, sous des formes diverses (y compris des formules personnalisées pour les cadres dirigeants, avec un impact avéré), au sein d'une organisation. Une telle mesure est par ailleurs pratiquée par cinq autres organisations, avec des effets moyens voire très positifs sur la représentation des minorités linguistiques : « ça fonctionne très bien », évalue une organisation au sujet des formations linguistiques ou interculturelles en général. On conçoit ici un double bénéfice en termes d'image pour l'employeur, qui peut se profiler comme soucieux à la fois de plurilinguisme et de formation continue de son personnel. Cela, sans parler de l'accroissement de la reconnaissance exprimée envers la minorité linguistique. Un tel bénéfice peut également être escompté de la mesure de formation et de sensibilisation aux minorités linguistiques (mesure 5.1). Une organisation relève par ailleurs que la simple immersion du collaborateur dans un milieu allophone lui permet de développer rapidement ses compétences de la langue majoritaire. L'équilibre peut être établi par des formules de type « tandem », facilitées au quotidien par la disposition du personnel dans les bureaux par exemple (placer des collaborateurs de langues différentes dans un bureau et les inviter à converser en changeant de langues).

14.5 ÉVALUATION DE L'IMPACT DES MESURES

Seules deux organisations ont répondu aux questions portant sur l'impact des mesures proposées ; plusieurs invoquent la difficulté d'y répondre, avançant qu'il faudrait un sondage spécifique. C'est pourquoi les entretiens ont aussi servi à en savoir plus.

Une organisation, soucieuse servir ses clients internes et externes dans leur langue en recourant à des mesures organisationnelles d'intégration plutôt qu'à l'engagement de parfaits bilingues, signale qu'il n'existe pas à ce jour de projet permettant une évaluation de l'impact des mesures, anciennes ou récentes, d'autant qu'il n'y a pas de référence de départ. À propos de la mesure consistant à publier des offres d'emploi dans la langue majoritaire et dans la langue minoritaire (4.1), cette organisation considère qu'elle est si bien ancrée dans les habitudes, depuis si longtemps, que pour en mesurer l'impact, il faudrait la supprimer. En

résumé, bien que n'étant pas en mesure d'évaluer l'impact des pratiques, l'organisation en question estime que ce qui est fait, même sans norme légale contraignante, fait du bien : « dans l'ensemble, ça joue ». Le calcul relève que la représentation est de 0,91 (tableau ci-dessus), soit une sous-représentation de la minorité alémanique – qui ne semble pas globalement entraver le fonctionnement de l'État de ce point de vue. Même remarque du côté d'une autre organisation, qui déclare que la représentation de la minorité linguistique en son sein est satisfaisante, avec une sous-représentation de la minorité linguistique alémanique/germanophone de 0,85. Il convient de relever que pour cet interlocuteur, le dialecte minoritaire constitue pour ainsi dire une troisième langue, qui peut poser problème à une partie de son personnel, qu'il soit issu de la majorité ou de la minorité linguistique en raison de sa complexité, reconnue : « le patois peut jouer un rôle, et l'interlocuteur peut être perdu face à certains administrés. »

14.6 FRÉQUENCE DES MESURES ET RESSOURCE MONÉTAIRE

Il est tentant de se demander si les mesures délaissées le sont pour des questions d'argent (à l'exception de la mesure du préposé aux questions linguistiques (5.4), dont l'action peut dépasser la seule sphère de l'administration fédérale), ou si au contraire, les organisations sont tentées de recourir à des mesures peu onéreuses, que ce soit pour atteindre des objectifs de représentation des minorités linguistiques ou se donner bonne conscience. Les estimations financières émanent en particulier du *Guide pour la promotion du plurilinguisme*¹³³, mais aussi de la littérature secondaire et de notre appréciation.

La confrontation de la fréquence des mesures et de la nécessité de la ressource monétaire (argent) fait apparaître qu'il existe 6 mesures peu onéreuses et fréquentes, ayant par ailleurs, d'après les réponses données, un impact moyen voire important sur la représentation des minorités linguistiques : marketing du personnel (2.1 ; amélioration moyenne), communication avec la minorité dans sa langue (2.2 ; amélioration

¹³³ Office fédéral du personnel OFPER, « Fiche 4 : 2^{ème} programme quadriennal de promotion du plurilinguisme au sein du DFAE (2008-2011) », *Guide pour la promotion du plurilinguisme*, Berne, Office fédéral du personnel, mai 2009.

moyenne à importante), précisions des exigences en matière de compétences linguistiques (3.3 ; amélioration moyenne à faible), entretien d'embauche dans la langue du candidat issu de la minorité linguistique (4.7 ; amélioration importante constatée par deux organisations), mesures de fin/résiliation des rapports de travail (6.1 et 6.2 ; amélioration moyenne à importante).

Les mesures rares et onéreuses sont au nombre de huit, avec un impact difficile à évaluer du fait même de leur rareté – sauf les mesures de délocalisation (3.4 ; une organisation juge qu'elle améliore la représentativité de manière importante), de partage des postes (3.5 ; une organisation juge l'amélioration importante, deux la jugent faible voire nulle) et de recours à des organisations de placement actives auprès de la minorité linguistique (4.4 ; amélioration faible pour deux organisations, importante pour une).

14.7 FRÉQUENCE DES MESURES ET RESSOURCE INTERACTIVE

Les mesures qui demandent une organisation particulière sont-elles spécialement délaissées par les organisations ? Il est possible de se poser la question lorsque l'on confronte les résultats des questionnaires (en considérant en particulier les mesures plébiscitées et les mesures délaissées) et le tableau des ressources. Le résultat est le suivant :

- sur les 5 mesures plébiscitées, 4 n'exigent pas un surcroît particulier de ressource interactive (organisation) ;
- sur les 6 mesures délaissées, 5 requièrent un surcroît particulier de la même ressource interactive (organisation) ; sur ces 5 dernières, 4 exigent par ailleurs des ressources monétaires (argent) supplémentaires.

Il est donc permis de considérer qu'une mesure sera plus rarement ou plus difficilement prise si elle exige un surcroît significatif d'organisation, d'autant plus si elle doit coûter davantage d'argent à l'organisation.

15 QUELQUES PARTICULARITÉS

15.1 UNE CERTAINE APPLICATION DU PRINCIPE DE TERRITORIALITÉ

La pratique des CFF en matière de représentation des minorités linguistiques s'applique sur l'art. 28 CCT CFF, qui stipule :

Les CFF favorisent une représentation équitable des langues nationales, l'entente réciproque entre les communautés linguistiques et la polyvalence linguistique à la place de travail.

Cela débouche sur la pratique d'un certaine forme de principe de territorialité : les séances se déroulent dans la langue du lieu où elles se tiennent, et les offres d'emploi sont en principe rédigées dans la langue du lieu où le collaborateur engagé sera effectivement affecté.

Un tel système présente un risque, en particulier pour les unités centrales si elles sont centralisées en Suisse alémanique : une publication trop systématique des offres dans la langue du lieu d'embauche peut tenir les francophones éloignés de tels postes, alors qu'il s'agit parfois de postes importants (communication, ressources humaines, finances, etc.), voire mettre en péril la présence de compétences linguistiques en centrale. Ce risque n'est pas nié, mais l'idée est qu'il convient de s'adapter au lieu : pour faire acte de candidature puis travailler à l'international, il faut bien envoyer un dossier rédigé en anglais. Un service de traitement des textes rédigés permettrait ici de décomplexer l'approche de la langue majoritaire par les ressortissants de la minorité linguistique, en leur permettant de se décharger de la responsabilité de produire un texte irréprochable dans une langue qui n'est pas la leur, mais qui est la langue du lieu de travail. Dans le même esprit, l'entreprise met occasionnellement des emplois au concours en allemand dans la presse romande, pour des postes situés en Suisse alémanique.

La formation des apprentis est en revanche répartie dans toute la Suisse, et les recherches d'emploi s'adressant à de grands groupes de personnel (personnel des locs) ont lieu dans les trois langues nationales.

16 MESURES ET APPROCHES PROMETTEUSES

Faisant souvent l'objet de règles d'application systématiques, la publication des offres d'emploi dans la langue minoritaire (4.1) est considérée comme efficace en vue de l'amélioration de la représentation de la minorité linguistique au sein d'une organisation, du fait qu'elle gomme le sentiment d'autocensure que pourrait ressentir un représentant de la minorité linguistique face à une offre d'emploi qui n'est pas dans sa langue. Lorsqu'elle recherche des collaborateurs germanophones, une organisation approchée, active dans une région où le français domine, va jusqu'à publier ses offres d'emploi dans la presse du canton voisin, germanophone, pour augmenter ses chances de trouver un candidat idéal.

L'organisation d'entretiens d'embauche dans la langue du candidat issu de la minorité linguistique (4.7) est également porteuse, de même, dans une moindre mesure, que la traduction ou la rédaction des textes à usage interne dans la langue minoritaire (5.8). Intervenant alors que le collaborateur est en place, cette dernière mesure peut contribuer à sa satisfaction, donc à sa fidélisation à l'organisation.

La mention de mesures isolées ne doit cependant pas faire oublier qu'à elles seules, même si leur impact est jugé positif, elles ne suffisent pas à recruter, ni surtout à fidéliser des collaborateurs issus de la minorité linguistique, surtout si elles ne sont pas accompagnées d'une *motivation* avérée. Les entretiens ont permis de dégager quelques idées clés pour une représentation quantitativement et qualitativement meilleure des représentants de la minorité linguistique au sein d'organisations. Outre un *soutien et une volonté politiques* expressément mentionnées, par exemple sous forme de déclarations de principe dans une Constitution¹³⁴, servant de base à un certain contrôle et à des objectifs mesurables, le travail sur l'*image* est important pour le recrutement : le candidat doit comprendre qu'il accède à un emploi accueillant à la minorité linguistique, ce qui implique la prise de mesures tout au long du cycle de vie de l'emploi ; le fait qu'il lui soit possible de communiquer dans sa

¹³⁴ Constitution du canton de Fribourg du 16 mai 2004 (état le 5 juillet 2005), RS 131.219, art. 6 al. 4.

langue dans le cadre de son emploi, en étant sûr d'être compris, lui apportera un surcroît de confort et lui évitera une sensation d'isolement au travail. Enfin, une philosophie de *tolérance* entre groupes linguistiques, par exemple envers les erreurs commises par un collaborateur qui ne s'exprime pas dans sa langue, contribue au bien-être de chacun au sein de l'organisation.

17 DISCUSSION : BOUQUETS DE MESURES

Nous l'avons dit, et d'autres l'ont dit avant nous : la réalisation d'une représentativité optimale au sein d'organisations est un travail de longue haleine qui ne saurait se passer de l'investissement de ressources diverses, financières ou autres. Prise isolément, une seule des mesures décrites et analysées dans le cadre de la présente étude ne conduira pas à une amélioration notable de la situation. La simple embauche de personnes émanant du groupe linguistique minoritaire ne suffit pas ; encore faut-il fidéliser le nouveau collaborateur, ce qui implique la prise de mesures tout au long du cycle de vie d'un emploi, ou du moins la combinaison de plusieurs d'entre elles afin d'obtenir un meilleur résultat de représentativité. A contrario, la combinaison de certaines mesures entre elles, contradictoires dans leur fonctionnement, peut s'avérer inutile, voire compromettre, totalement ou dans une certaine mesure, l'atteinte de l'objectif de représentativité visé. La présente discussion entend aborder cette question des combinaisons, en suggérant, de manière intuitive, des pistes pour créer des bouquets de mesures. Il ne s'agit pas de recettes toutes faites, mais de pistes et propositions librement exposées, à adapter aux conditions de l'organisation désireuse d'améliorer la représentation des minorités linguistiques en son sein, ou au sein de certaines de ses unités.

17.1 BOUQUET DU RECRUTEMENT : LA SUGGESTION DE L'OPFER

En réponse au questionnaire envoyé aux acteurs, notre interlocuteur de l'Office fédéral du personnel, également délégué suisse du plurilinguisme, propose la démarche suivante :

- Publication de l'offre dans la presse francophone (mesures 4.1 ou 4.2¹³⁵)
- Mention que les candidatures issues de la Suisse romande sont souhaitées (mesure 4.3)

¹³⁵ Les numéros font référence à la numérotation des mesures adoptée tout au long de la présente étude. Comme indiqué, ils sont distincts de ceux utilisés pour le questionnaire.

- Entretien de sélection dans la langue minoritaire (mesure 4.7)
- Prise en charge des frais de cours de langue par l'employeur (mesure 5.5)

Une telle démarche met l'accent sur le recrutement de personnes issues de la minorité linguistique, en allant les chercher là où elles se trouvent de manière volontaire et en usant de leur langage. L'effet maximal sera atteint si l'annonce est publiée dans la presse en langue minoritaire et rédigée dans la langue minoritaire ; certaines organisations choisissent de publier leurs annonces dans la langue majoritaire afin d'éveiller l'attention, de faire comprendre au candidat quelle sera sa langue dominante de travail et de sélectionner, avant une éventuelle candidature, les seuls candidats disposant de connaissances de la langue majoritaire. L'option de publication de l'offre dans la langue minoritaire est plus accrocheuse, la publication dans la langue de travail/langue majoritaire a le mérite de la vérité. Elle risque de rebuter des talents a priori intéressés, mais qui considèrent que leurs connaissances de la langue majoritaire sont insuffisantes pour envisager un emploi où elle est langue de travail. Un candidat potentiel peut cependant se sentir rassuré par une phrase précisant, dans l'offre d'emploi, que les candidatures de ressortissants de la minorité linguistique sont particulièrement bienvenues.

Dans le même esprit, un entretien d'embauche tenu dans la langue de travail (majoritaire) aura le mérite de la vérité, mais pourra défavoriser des candidatures émanant de personnes issues de la minorité linguistique – et ce, d'autant plus qu'un entretien dans une langue étrangère requiert, plus qu'une démarche écrite permettant une réflexion longue, la disponibilité immédiate des compétences linguistiques (bons termes, bonnes tournures, etc.). Un entretien organisé dans la langue (minoritaire) du candidat, en revanche, permettra de rassurer celui-ci et lui offrira la chance de briller davantage face à son futur employeur potentiel.

La prise en charge des frais de cours, enfin, peut constituer un avantage en nature appréciable pour un candidat, et aussi un facteur d'intégration susceptible de rendre l'employeur potentiel plus intéressant pour lui à long terme. Pour permettre une intégration à l'environnement de travail du candidat, un tel cours devrait aller plus loin que les connaissances scolaires et mettre l'accent sur les éléments les plus utiles au travail quotidien (terminologie ferroviaire pour un futur collaborateur des Chemins de fer fédéraux suisses, par exemple). Par ailleurs, si le collaborateur de langue minoritaire profite à titre individuel d'un cours de langue donné dans la langue majoritaire, l'organisation qui embauche risque d'y perdre : le collaborateur ainsi instruit, n'utilisant plus la langue minoritaire qu'il considérera comme moins efficace, sera tenté d'y renoncer totalement au travail, quitte à céder le terrain à la langue et au mode de pensée majoritaires. C'est une perte culturelle, compensée par ailleurs de manière très partielle par le fait que le collaborateur sera en mesure de communiquer dans la langue majoritaire : ses compétences se heurteront régulièrement à des limites qui le contraindront soit à faire relire ses textes de manière plus attentive à un collègue, soit à perdre en aisance orale dans le cadre de conversations ou de réunions.

17.2 BOUQUET DE FORMATION : MAÎTRISE DES LANGUES TOUS AZIMUTS

Dans une organisation supposée exercer un certain pouvoir auquel est soumis l'ensemble d'une population plurilingue (comme c'est le cas en Suisse, mais aussi dans de nombreux autres pays du monde), la représentativité linguistique est un atout et une nécessité. L'idéal, bien sûr, serait que chacun puisse s'exprimer dans sa langue maternelle – et que chacun soit en mesure de comprendre l'autre s'il s'exprime dans une autre langue que sa langue maternelle. Pour tendre vers un tel résultat, une organisation pourrait s'investir dans la formation linguistique de son personnel.

Compte tenu de ce qui précède, il est possible de dégager ici le bouquet suivant, mettant l'accent sur des mesures intervenant dans le cadre du travail :

- Délocalisation (3.4)
- Formation et sensibilisation aux minorités linguistiques (5.1)
- Formations linguistiques, stages (5.5)
- Stages destinés aux étudiants et jeunes diplômés/professionnels (5.6) issus de la minorité linguistique
- Centrale d'échange de stagiaires (5.7)

Les cours de langue et de culture sont le premier pas d'une telle démarche, permettant aux collaborateurs d'acquérir un complément de connaissances linguistiques, éventuellement axé sur ce qui est nécessaire à son emploi et lui permettra de comprendre un collègue allophone.

Le jeu des stages et délocalisations repose sur l'idée que c'est en s'immergeant dans un environnement de travail allophone que l'on apprend le mieux à se trouver à l'aise dans la langue étrangère. Une organisation pourra donc mettre sur pied des possibilités de stages en son sein, consistant à déléguer un collaborateur dans un autre service où l'on travaille dans une autre langue – idéalement sans préjudice salarial, avec des aides au transport ou au logement et, pour le collaborateur qui entre dans cette démarche, la garantie de retrouver son emploi d'origine au terme du stage. L'organisation, de son côté, doit disposer de sites dans toutes les régions linguistiques (structure décentralisée ou déconcentrée, de manière volontaire ou à la suite de choix historiques). À défaut, elle peut s'entendre avec d'autres organisations pour organiser un système d'échange de stagiaires, conformément à la mesure 5.7.

Une telle démarche devrait permettre à chacun, nous l'avons dit, de s'exprimer dans sa langue en ayant la certitude d'être compris. Certaines organisations ont choisi une option inverse, celle où chaque collaborateur s'exprime non dans sa langue maternelle, mais dans celle, majoritaire ou minoritaire, de son interlocuteur. Le risque d'une telle approche est de perdre en précision dans ce qui est exprimé. Elle peut offrir une chance : celle de développer un discours plus efficace et

d'obliger chaque locuteur à réfléchir à ce qu'il exprime et à aller à l'essentiel, sans passer par des sous-entendus, présupposés, non-dits, finesses culturelles et connivences, toujours problématiques dès lors qu'on se trouve en milieu plurilingue et multiculturel. Une telle démarche suppose l'éviction des dialectes, guère enseignés.

17.3 BOUQUET DE L'ÉCRIT : ÉCRIRE DANS TOUTES LES LANGUES

Le précédent bouquet a mis l'accent sur la communication orale entre collaborateurs. Il est tout à fait possible de le combiner avec une démarche qui faciliterait la communication écrite dans toutes les langues, majoritaire comme minoritaires. Celle-ci recourrait en particulier aux mesures suivantes, propres à faire d'une organisation un ensemble plurilingue à l'écrit :

- Traduction/rédaction de textes à usage interne dans la langue minoritaire (5.8)
- Service de traduction (5.11)
- Service de révision des textes (5.12)

La communication écrite dans la langue minoritaire permet aux représentants de celle-ci de se sentir un peu plus comme chez elles au travail ; il s'agit d'une forme de reconnaissance appréciée. Elle peut s'avérer nécessaire dans une organisation active dans plusieurs régions linguistiques et occupant des groupes de personnel ne disposant pas des compétences linguistiques de la majorité. Une telle nécessité impose par exemple aux CFF de faire traduire son journal interne, le *Courrier CFF*, dans les trois langues nationales.

Pour réaliser cet objectif, il convient de disposer de ressources disponibles pour la traduction, idéalement sous la forme d'un service spécialisé, disposant de toutes les compétences linguistiques requises et d'une bonne connaissance de l'organisation pour laquelle il travaille. Développé en centre de compétences linguistiques, il pourra aller

jusqu'à élaborer le vocabulaire spécifique de l'organisation dans la ou les langues minoritaires, par un travail de terminologie et/ou de néologie.

Plusieurs organisations appellent par ailleurs de leurs vœux un service capable de réviser les textes rédigés par leurs différents services, en particulier dans une langue qui n'est pas celle du rédacteur. Une telle mesure permettra de décomplexer celui-ci face à son travail : il se sentira plus libre d'écrire en sachant que quelqu'un, en aval, corrigera ses éventuelles erreurs.

Un tel bouquet de mesures contribue à ce qu'à l'interne, l'organisation fonctionne comme un ensemble plurilingue. Face à l'extérieur, il permet à l'organisation de se profiler comme une entité soucieuse des langues minoritaires.

17.4 BOUQUET MARKETING : NOUS MAÎTRISONS LES LANGUES ET VOULONS QUE ÇA SE SACHE

Une organisation pourra être tentée de mettre la priorité sur l'image « plurilingue » qu'elle renvoie au moins autant, sinon davantage, que sur la réalité vécue par son personnel. Cela lui permettra d'instiller inconsciemment, dans l'esprit de candidats potentiels, l'idée qu'elle offrira à ses collaborateurs issus de la minorité linguistique la possibilité de travailler dans leur langue en toutes circonstances et, plus généralement, de séduire un public attentif au respect des langues minoritaires.

Son bouquet de mesures pourrait se présenter comme suit :

- Mesures de marketing du personnel (2.1)
- Communication avec la minorité dans sa langue (2.2)
- Offres d'emploi publiées dans la langue minoritaire (4.1)
- Recours à des organisations de placement actives auprès de la minorité linguistique (4.4)

- Contact avec les retraités de langue minoritaire dans leur langue (6.2)

Une telle démarche se concentre sur des actions « visibles », tendant à démontrer les capacités de l'organisation à s'exprimer dans la langue minoritaire afin de séduire ceux qui l'ont pour langue maternelle. Le marketing du personnel sera conçu dans la langue minoritaire, de même que toutes les formes de communication, y compris les offres d'emploi. Il est possible d'aller jusqu'à des entretiens d'embauche organisés dans la langue minoritaire.

Essentiellement axée sur les apparences, une telle démarche présente le risque de générer des déceptions et frustrations si, à l'interne, le collaborateur engagé s'aperçoit que les promesses en matière de respect et d'usage de la langue minoritaire ne sont pas tenues. À elle seule, une telle démarche ne saurait donc être viable à long terme ; il est cependant nécessaire de recourir à une approche de ce genre en complément à des approches certes moins visibles, mais plus efficaces, afin de les rendre manifestes.

17.5 BOUQUET MILITANT : FAVORISER LA REPRÉSENTATIVITÉ ACTIVE

Le bouquet militant met l'accent sur les mesures les plus propres à relayer les intérêts de la minorité linguistique. Il peut intervenir dans le cadre du travail, même si ses effets peuvent être sensibles au-delà, par la proposition de mesures propres à défendre les intérêts de la minorité linguistique (engagement et fidélisation de ses représentants).

Un tel bouquet peut comprendre les mesures suivantes :

- Embauche de cadres supérieurs issus de la minorité linguistique (4.8)
- Formation et sensibilisation aux minorités linguistiques (5.1)

- Guide du plurilinguisme (5.2)
- Commissions du personnel spécialisées dans les questions linguistiques (5.3)
- Préposé aux questions linguistiques (5.4)

Le guide du plurilinguisme peut fonctionner comme un dictionnaire des mesures les plus propres à défendre et à promouvoir les intérêts des minorités linguistiques. Il peut aussi constituer un ouvrage suffisamment inspirateur pour donner des idées de mesures à un groupe linguistique majoritaire sensibilisé en conséquence. À cet effet, une formation d'ordre interculturel plus que linguistique peut s'avérer utile. Le risque d'un guide est cependant de rester lettre morte : son utilité n'est pleine que si l'on s'y réfère.

C'est pourquoi une organisation peut être bien inspirée de prendre une ou des mesures plus actives, soit une commission du personnel spécialisée, soit un préposé aux questions linguistiques. La commission du personnel, composée de personnes actives dans l'entreprise, pourra être chargée de soumettre des propositions de tous ordres (nouvelles mesures, par exemple), susceptibles de défendre les intérêts des minorités linguistiques. Un délégué au plurilinguisme (poste spécialement créé à cet effet) pourra jouer le même rôle.

La fonction de délégué au plurilinguisme est politiquement chargée de sens. Symbolique, son utilité n'est cependant réelle que s'il dispose des moyens d'agir : personnel, moyens financiers, ressources de tous ordres. Présenté comme un cadre, il peut par ailleurs être perçu par certains collaborateurs comme l'agent alibi d'une hiérarchie pas forcément acquise à la défense des minorités linguistiques. À cet effet, une commission du personnel spécialisée dans les questions linguistiques, composée de collaborateurs concernés, bénéficiera d'un plus grand crédit auprès du personnel de la minorité linguistique en raison d'une plus grande proximité. Là aussi, son succès sera conditionné à l'attribution de moyens (libération de temps pour l'accomplissement des fonctions liées à cette charge), voire d'un certain pouvoir dont le

délégué du personnel, positionné comme un cadre hiérarchique, disposera plus facilement – tout comme du crédit accordé aux représentants de la hiérarchie.

Dans le même ordre d'idées hiérarchique, l'embauche de cadres issus de la minorité linguistique peut favoriser la présence de représentants de cette minorité à des échelons hiérarchiques inférieurs, donc une meilleure représentation de la minorité linguistique, en partant de l'idée qu'une personne chargée d'embaucher du personnel aura tendance à s'entourer de personnes qui lui sont proches. Cela peut aller jusqu'au chef de département, dont l'impulsion est d'autant plus déterminante que son action est visible et surveillée par de nombreux groupes d'intérêts (médias, lobbys, parlement, etc.). Le jeu des hiérarchies fait l'objet du bouquet suivant.

17.6 BOUQUET HIÉRARCHIQUE : ACCENT SUR LES CADRES

Certaines études confirment une intuition répandue : les cadres ayant une certaine langue maternelle ou dominante tendent à engager des collaborateurs et des subordonnés parlant la même langue qu'eux. Il est dès lors possible de concevoir un bouquet de mesures tablant sur ce postulat. Il pourrait prendre la forme suivante :

- Embauche de cadres supérieurs issus de la minorité linguistique (4.8)
- Formation et sensibilisation aux minorités linguistiques (5.1)
- Commissions du personnel spécialisées dans les questions linguistiques (5.3)
- Préposé aux questions linguistiques (5.4)
- Formations linguistiques, stages (5.5)

Les deux mesures de formation (formation aux minorités linguistiques, formation linguistique) s'adressent ici au personnel d'encadrement. S'il

est issu du groupe linguistique majoritaire, le cadre en question sera plus sensible aux questions spécifiques au groupe minoritaire et saura donc s'en soucier au besoin. S'il est issu du groupe linguistique minoritaire, il pourra se faire comprendre de ses homologues ou d'une hiérarchie du groupe majoritaire, afin de mieux faire passer ses idées.

L'engagement de cadres issus de la minorité linguistique (y compris élection du chef de département) est une mesure perçue comme prometteuse par certains acteurs, ce que confirment des entretiens effectués dans le cadre de la présente étude. Leur action peut être soutenue par des mesures de bureaucratie représentative active telles qu'une commission du personnel spécialisée, donnant une voix aux attentes de la base, ou un délégué au plurilinguisme, pouvant jouer un rôle de régulateur (production de règlements à caractère contraignant, sur la base de la législation existant en amont), voire de gendarme (veillant à ce que les intérêts des minorités soient bien pris en compte, et exigeant la prise de mesures correctrices le cas échéant) ou de médiateur (en cas de conflit).

17.7 BOUQUET DE DISCRIMINATION POSITIVE : AUTOUR DES QUOTAS

Il est également possible de concevoir un bouquet de mesures volontaires et contraignantes, articulées autour de quotas édictés par une autorité supérieure, par exemple en fonction de la représentation des minorités linguistiques dans la population administrée ou concernée (pays, canton, commune). Elle repose donc sur la mesure des quotas :

- Quotas et objectifs de représentation (3.2)

Une telle approche implique la mise en œuvre conjointe de mesures susceptibles d'attirer suffisamment de candidats pour y trouver le collaborateur compétent issu de la minorité linguistique voulue : il ne suffit pas de décréter un quota pour le réaliser dans les faits. La réalisation du quota implique un important effort de recrutement, par

exemple sous la forme d'un « bouquet du recrutement », enrichi de mesures d'incitation ciblées :

- Délocalisation (3.4)
- Facilités de promotion (5.9)
- Facilités de transport (5.10)
- Télétravail (5.13)

La délocalisation se fonde sur le postulat que si le collaborateur ne souhaite pas venir à l'organisation, celle-ci va se rapprocher de lui. Le télétravail constitue une variante moins lourde permettant au collaborateur de travailler depuis chez lui moyennant la mise à disposition des outils de travail requis ou spécifiques à l'organisation. Les deux mesures présentent cependant un inconvénient : propres à favoriser une représentation numérique pure, elles ne contribueront pas à une collaboration proche, propice à des échanges enrichissants et profitables, entre représentants des différents groupes linguistiques. Des facilités de voyage peuvent contribuer à ce qu'un candidat aux compétences particulièrement recherchées mais hésitant opte pour un travail au sein de l'organisation qui recrute et doit remplir des quotas. Quant aux facilités de promotion, elles permettent de concrétiser des quotas à certains postes, avec le risque qu'on reproche au collaborateur qui en bénéficie de devoir son emploi à sa langue plutôt qu'à ses compétences professionnelles.

Il convient par ailleurs de fidéliser le personnel ainsi engagé, faute de quoi l'effort de recrutement devra être recommencé fréquemment, sans compter les pertes de compétences et de savoir-faire spécifique qu'implique tout départ. L'organisation concernée devra donc prendre toutes les mesures propres à conserver les collaborateurs ainsi engagés, en recourant aux bouquets analysés ici et en les panachant au besoin.

Au terme de ce tour d'horizon, voici un tableau synoptique des bouquets de mesures (tableau 6).

TABLEAU 6 : Récapitulatif des bouquets de mesures

Bouquet	Mesures et numéros
Bouquet du recrutement	<ul style="list-style-type: none"> • Publication de l'offre dans la presse francophone (mesures 4.1 ou 4.2¹³⁶) • Mention que les candidatures issues de la Suisse romande sont souhaitées (mesure 4.3) • Entretien de sélection dans la langue minoritaire (mesure 4.7) • Prise en charge des frais de cours de langue par l'employeur (mesure 5.5)
Bouquet de formation	<ul style="list-style-type: none"> • Délocalisation (3.4) • Formation et sensibilisation aux minorités linguistiques (5.1) • Formations linguistiques, stages (5.5) • Stages destinés aux étudiants et jeunes diplômés/professionnels (5.6) issus de la minorité linguistique • Centrale d'échange de stagiaires (5.7)
Bouquet de l'écrit	<ul style="list-style-type: none"> • Traduction/rédaction de textes à usage interne dans la langue minoritaire (5.8) • Service de traduction (5.11) • Service de révision des textes (5.12)
Bouquet marketing	<ul style="list-style-type: none"> • Mesures de marketing du personnel (2.1) • Communication avec la minorité dans sa langue (2.2) • Offres d'emploi publiées dans la langue minoritaire (4.1)

136 Les numéros font référence à la numérotation des mesures adoptée tout au long de la présente étude. Comme indiqué, ils sont distincts de ceux utilisés pour le questionnaire.

Bouquet	Mesures et numéros
	<ul style="list-style-type: none"> • Recours à des organisations de placement actives auprès de la minorité linguistique (4.4) • Contact avec les retraités de langue minoritaire dans leur langue (6.2)
Bouquet militant	<ul style="list-style-type: none"> • Embauche de cadres supérieurs issus de la minorité linguistique (4.8) • Formation et sensibilisation aux minorités linguistiques (5.1) • Guide du plurilinguisme (5.2) • Commissions du personnel spécialisées dans les questions linguistiques (5.3) • Préposé aux questions linguistiques (5.4)
Bouquet hiérarchique	<ul style="list-style-type: none"> • Embauche de cadres supérieurs issus de la minorité linguistique (4.8) • Formation et sensibilisation aux minorités linguistiques (5.1) • Commissions du personnel spécialisées dans les questions linguistiques (5.3) • Préposé aux questions linguistiques (5.4) • Formations linguistiques, stages (5.5)
Bouquet de discrimination positive	<ul style="list-style-type: none"> • Quotas et objectifs de représentation (3.2) • Délocalisation (3.4) • Facilités de promotion (5.9) • Facilités de transport (5.10) • Télétravail (5.13)

Il est ainsi possible de se rendre compte des possibilités quasi infinies de combinaison de mesures. Certains exemples sont empreints de bon sens, d'autres novateurs, d'autres encore provocateurs ; l'essentiel est de

créer, à partir de mesures qui sont autant de pièces de construction, un bouquet qui conviendra à chaque organisation, en fonction de la situation donnée ou des objectifs qu'elle poursuit.

18 ET S'IL FALLAIT CONCLURE...

Des Romands à Berne ? Des Alémaniques dans l'administration fribourgeoise ou valaisanne ? Cela, pour une meilleure qualité de travail ? Telle est la promesse de la bureaucratie représentative. Au terme de la présente étude, nous savons que cette idée a certes un coût, mais qu'elle permet d'engranger des bénéfices en termes de suppléments de compétences et de démocratie au sein d'administrations dont le personnel n'est pas élu mais nommé. Sans que le nom de « bureaucratie représentative » soit explicitement prononcé en Suisse, les milieux politiques et certains groupes d'intérêts, médias compris, se soucient en permanence d'une bonne représentation des minorités linguistiques dans les lieux de l'exécution des politiques. Cela se traduit par un arsenal plus ou moins développé de normes : lois, règlements, conventions collectives de travail, ainsi que par une reconnaissance assez générale de l'importance du plurilinguisme et de la représentation des minorités linguistiques, du moins dans leur principe. Dès lors, les administrations sont incitées à jouer un rôle exemplaire en matière d'embauche de personnel plurilingue ou issu des minorités linguistiques du pays.

La réalisation de la bureaucratie représentative est indissociable de l'engagement de personnes issues de la minorité qu'on souhaite voir représentée, de manière si possible agissante. Se concentrant sur une représentativité linguistique, le présent travail a identifié une trentaine de mesures propres à faciliter la présence de telles personnes au sein d'une organisation. Parmi celles-ci, les plus fréquentes tendent à être à la fois financièrement avantageuses et peu exigeantes en termes d'organisation. Contraignantes ou peu usuelles, certaines sont en revanche bannies. Il faut cependant garder à l'esprit que la réalisation d'une dynamique de représentativité linguistique au sein d'une administration est un travail qui requiert des ressources importantes et variées, et que les enjeux d'une prise effective de mesures ne revêtent pas forcément le même caractère dans une commune, dans un canton ou dans une organisation active au plan national. Certaines mesures a priori prometteuses, par exemple la création d'un programme d'échanges entre agents de la fonction publique des différentes régions linguistiques ou le développement du curriculum vitae normalisé dans le sillage de l'essor

des nouvelles technologies de l'information et des candidatures en ligne, sont dans l'air mais se heurtent à des obstacles d'ordre juridique (responsabilités, assurances, statut de l'employeur, protection des données, etc.). Parmi ces mesures, enfin, certaines sont d'autant plus prometteuses qu'elles sont combinées à d'autres dans le cadre de bouquets.

Il a été possible de constater que l'effort de renforcement de la représentativité linguistique repose sur une certaine alchimie où les organisations privilégient les solutions de souplesse alors que d'autres considèrent que le soutien politique est un facteur important de progrès, la créativité constituant le point commun des organisations les plus engagées sur le chemin de la représentativité linguistique. Le travail commence avec le processus de recrutement, voire avant : la publication d'offres d'emploi rédigées ou traduites dans la langue minoritaire est une mesure prometteuse, utilisée par de nombreuses organisations, de même qu'un marketing du personnel ciblant les personnes de la minorité linguistique. Elle se poursuit par la fidélisation des personnes ainsi engagées, une fidélisation qui peut passer par le respect et l'intégration de l'altérité linguistique du collaborateur ainsi engagé et par une philosophie de tolérance, entre autres envers d'éventuelles erreurs de langue dans la communication. Cela se prolonge jusqu'à la rupture des rapports de travail et au-delà, ne serait-ce que pour des questions d'image – une image d'organisation ouverte aux minorités linguistiques, au plurilinguisme, à ses grandeurs et à ses servitudes, qu'il convient donc de soigner avec cohérence d'un bout à l'autre du cycle d'un emploi. Une mesure isolée ne suffit pas ; agencées en bouquets modulables en fonction de la situation et de l'élément sur lequel l'organisation entend mettre l'accent, cependant, les mesures permettent d'obtenir la représentativité voulue. Telle est peut-être, en particulier pour une organisation d'envergure cantonale ou nationale, la clé d'un recrutement plurilingue réussi.

Ainsi peut se construire une administration plus riche et plus démocratique, reflétant mieux la population qu'elle administre ou représente, mieux perçue et acceptée par cette dernière et plus à même, grâce à sa diversité, de réaliser le principe d'égalité de traitement en

permettant que chacun des administrés ou clients obtienne vraiment ce qu'il attend d'elle.

19 BIBLIOGRAPHIE

19.1 SOURCES SECONDAIRES

À COMPÉTENCE ÉGALE, *Rapport sur le CV anonyme – Contribution d'À Compétence Égale*, Paris, À Compétence Égale, 10 juin 2009.

BÜCHI, Christophe, *Mariage de raison, Romands et Alémaniques : une histoire suisse*, Genève, Zoé, 2001.

CALVÈS, Gwénaële, *La discrimination positive*, Paris, Que sais-je ?, 2004.

CHERIX, François, *La question romande*, Lausanne, Favre, 2009.

CILT, Interact International, *Incidences du manque de compétences linguistiques des entreprises sur l'économie européenne (ELAN)*, 2006.

Collectif, *Côtoyer-cohabiter*, plaquette éditée à l'occasion du 50^e anniversaire du Fichier français de Berne (1959-2009), Berne, 2009.

COURRON, David, « La gestion de la question des langues dans l'administration générale de la Confédération suisse », *Nanzan Hogaku*, vol. 23, n° 1/2, 1999, tiré à part.

DELPÉRIÉE, Francis, « L'équilibre des recrutements dans la fonction publique belge », *Revue française d'administration publique*, n° 118/2006/2, p.307-319.

FARINE, Julie, *L'impact de la féminisation des offres d'emploi sur la représentation des genres*, mémoire de licence, université de Fribourg, 2007.

FATTEBERT, Sylvain, RÜEGGER, Marc, SALERNO, Sandrine, *Agents de la fonction publique aux prises avec la diversité culturelle : quelle formation en matière de prévention des discriminations ?*, Berne, Service de lutte contre le racisme, 2005.

FATTORE, Daniel, *Du traducteur au communicateur*, travail de séminaire présenté dans le cadre du cours « Marketing et communication publics » donné par M. Martial Pasquier à l'IDHEAP, troisième trimestre 2008.

FLEURY, Laurent, *Max Weber*, 2^e édition, Paris, Que sais-je ?, 2009.

FRÜH, Beate, HERWATZ, Rachel, “Plausibel und rentabel”, *Technische Kommunikation*, 04/2009, p. 45 ss.

GAGNON, Alain-G., TURGEON, Luc, DE CHAMPLAIN, Olivier, « La bureaucratie représentative au sein des États multinationaux », *Revue française d'administration publique*, n° 118/2006/2, p. 291-306.

GRIN, François, *Compétences et récompenses*, Fribourg, Éditions universitaires Fribourg Suisse, 1999.

KNOEPFEL, Peter, LARRUE, Corinne, VARONE, Frédéric, *Analyse et pilotage des politiques publiques*, 2^e édition, Coire, Verlag Rüegger, 2006.

KONISKY, David M., “Representative bureaucrats: attitudinal congruence and agency expertise”, working paper, April 2007.

KRISLOV, Samuel, ROSENBLOOM, David H., *Representative bureaucracy and the American political system*, New York, Praeger, 1981.

KÜBLER, Daniel, PAPADOPOULOS, Ioannis, MAZZOLENI, Oscar, *Le plurilinguisme de la Confédération, représentation et pratiques linguistiques dans l'administration fédérale*, Programme national de recherche PNR 56, Fonds national Suisse, s. d.

LUGON, Clovis, *Quand la Suisse française s'éveillera*, Genève, Perret-Gentil, 1983.

MARATIER-DECLÉTY, Guilhène, « Les langues étrangères au service de la compétitivité des entreprises : trois points de vue », *Multilinguisme, compétitivité économique et cohésion sociale*, Paris, Ministère de la Culture et de la communication, 2008.

MEIER, Kenneth J., WRINKLE, Robert D., POLINARD, J. L., “Representative bureaucracy and distributional equity: addressing the hard question”, *Journal of Politics*, 61/novembre 1999, p. 1025-1039.

MEIER, Kenneth J., BOHTE, John, “Structure and Discretion : Missing Links in representative Bureaucracy”, *Journal of Public Administration Research and Theory*.

METTEWIE, Laurence, VAN MENDEL, Luk, « Le bilinguisme coûte (que coûte) », *Le français, une langue pour l'entreprise*, Paris, Délégation générale à la langue française et aux langues de France, 2007, p. 42 ss.

PÊCHEUR, Bernard, « La fonction publique entre le « big bang » et le statu quo ? », *Pouvoirs*, 2006/2, n° 117, p. 93-105.

RIBEAUD, José, *La Suisse plurilingue se dégingle*, Neuchâtel, Delibreo, 2010.

ROSENBLOOM, David H., DOLAN, Julie, « La bureaucratie représentative », *Revue française d'administration publique*, n° 118/2006/2.

ROY, Annie, *Présentation du poste de commissaire aux langues officielles du Canada et des intérêts que ce modèle pourrait représenter pour la Suisse*, mémoire de master, Chavannes-près-Renens, IDHEAP, juin 1990.

SELDEN, Sally Coleman, *The Promise of representative bureaucracy: diversity and responsiveness in a government agency*, New York, M. E. Sharpe, 1997.

SKUTNABB-KANGAS, Tove, *Pourquoi préserver et favoriser la diversité linguistique en Europe ? Quelques arguments*, Strasbourg, Division des politiques linguistiques, Conseil de l'Europe, 2002.

Studies on translation and multilingualism, *The size of the language industry in the EU*, European Commission, Directorate-General for translation, 1/2009.

TURCOTTE, Denis, *La politique linguistique en Afrique francophone*, Laval, Les presses de l'université Laval, 1981.

WATTS, Richard J., « Language policies and education in Switzerland », *Cross Cultural Communication vol. 5*, Francfort-sur-le-Main, Peter Lang, 1997, p. 271-302.

19.2 TEXTES LÉGISLATIFS ET NORMATIFS

Constitution fédérale, RS 101.

Constitution du canton de Berne du 6 juin 1993 (état le 10 décembre 2009), RS 131.212.

Constitution du canton de Fribourg du 16 mai 2004 (état le 5 juillet 2005), RS 131.219.

Constitution du Canton du Valais du 8 mars 1907 (état le 12 juin 2008), RS 131.232.

Convention collective de travail 2007-2010, Berne, Chemins de fer fédéraux suisses, Unité centrale Personnel, 2007.

Convention collective de travail Poste, valable dès le 1^{er} janvier 2002, version révisée du 1^{er} janvier 2008, Syndicat de la Communication, Transfair, La Poste Suisse.

Directives sur les prestations linguistiques dans l'administration centrale du canton de Berne, ACE 1066, 17 juin 2009.

Greffe de la Cour européenne des Droits de l'Homme, *Convention de sauvegarde des Droits de l'Homme et des Libertés fondamentales telle qu'amendée par le Protocole no 11 accompagnée du Protocole additionnel et des Protocoles nos 4, 6, 7, 12 et 13*, septembre 2003.

Loi constitutionnelle n° 2007 – 001 du 27 avril 2007 portant révision de la Constitution [de Madagascar].

Loi fédérale sur les langues nationales et la compréhension entre les communautés linguistiques (Loi sur les langues, LLC), RS 441.1.

Loi n° 2000-513 du 1^{er} août 2000 portant constitution de la Côte d'Ivoire.

Loi sur le personnel de la Confédération (LPers) du 24 mars 2000, RS 172.220.1.

Loi sur le personnel du 16 décembre 2004 (LPers), RS 153.01 (canton de Berne).

Loi du 17 octobre 2001 sur le personnel de l'État (LPers), RS 122.70.1 (canton de Fribourg).

Loi sur le statut particulier du Jura bernois et sur la minorité francophone du district bilingue de Bienna (Loi sur le statut particulier, LStP), RSB 102.1.

Ordonnance sur les langues nationales et la compréhension entre les communautés linguistiques (OLang), RS 441.11.

Ordonnance sur le statut particulier du Jura bernois et sur la minorité francophone du district bilingue de Bienna (Ordonnance sur le statut particulier, OStP), RSB 102.111.

Règlement du 17 décembre 2002 du personnel de l'État de Fribourg (RPers), RS 122.70.11 (canton de Fribourg).

19.3 PRESSE

« Interdit aux Romands », *L'Hebdo*, n° 47/19 novembre 2009, p. 16 ss.

19.4 OBJETS PARLEMENTAIRES

Conseil fédéral, *Fonctionnaires romands. Réponse*, 119/5732, Nationalrat, Sitzung vom 14. Juni 1950.

BOSCHUNG, Moritz, *Répartition linguistique du personnel de l'État*, QA3221.09, 8 mai 2009 (État de Fribourg).

DE BUMAN, Dominique, *Maîtrise de langues nationales officielles par les cadres de l'administration fédérale*, motion déposée au Conseil national, 10.3301.

HIRZEL, Eugène, *Fonctionnaires romands*, interpellation 108/5372, Nationalrat, Sitzung vom 15. März 1950.

KRONIG, Laura, *Postulat du SPO concernant une administration bilingue*, postulat 1.181, 13 septembre 2007 (État du Valais).

MARTIG, Konrad et cosignataires, *Postulat concernant l'attribution de postes de hauts fonctionnaires*, 1.169, 12 juin 2007 (État du Valais).

PEDRINA, Fabio, *Statistiques du personnel fédéral. Prise en compte de l'ensemble du personnel et de la population résidante en Suisse*, question ordinaire déposée au Conseil national, 09.1164.

19.5 DOCUMENTS DIVERS

Département fédéral des affaires étrangères DFAE, *2^{ème} programme quadriennal de promotion du plurilinguisme au sein du DFAE (2008-2011)*, Berne, DFAE, s. d.

Helvetia Latina, *Statuts*, Berne, 20 juin 1995.

Office fédéral du personnel OFPER, *Guide pour la promotion du plurilinguisme*, Berne, Office fédéral du personnel, mai 2009.

19.6 SITES INTERNET

<http://www.admin.ch>

<http://www.biel-bienne.ch>

<http://www.caf-bienne.ch>

<http://www.conseildujurabernois.ch>

<http://www.dfag.org>

<http://www.fichier-francais.ch>

<http://www.fr.ch>

<http://www.helvetia-latina.ch>

<http://www.nfp56.ch>

<http://www.termdat.ch>

<http://www.tlfq.ulaval.ca/axl/>

<http://www.vs.ch>

20 ANNEXES

Annexe 1 : questionnaire (p. 130)

Annexe 2 : résultats bruts (p. 132)

Annexe 3 : récapitulatif des mesures (p. 142)

Les transcriptions des entretiens figurent en annexe de la version soutenue du mémoire de master. Elles sont disponibles auprès de l'auteur de la présente étude.

20.1 ANNEXE 1 : QUESTIONNAIRE

Le questionnaire (quatre pages) a été envoyé dans la foulée des appels téléphoniques, dans une version française et dans une version allemande en fonction des destinataires.

- 1 -

Questionnaire

1. Questions statistiques

Nom et adresse exacts de votre organisation :

Interlocuteur :

Nom :

Adresse électronique :

Numéro de téléphone :

En 2010, votre organisation comprend% de francophones et% de germanophones (personnes effectives ; pas d'équivalents temps plein).

En 2009 (ou année proche, précisez :), elle comprenait% de francophones et% de germanophones (personnes effectives ; pas d'équivalents temps plein).

Vous-même/votre organisation êtes-elles objet(s) de recherches d'approfondissement : oui / non.

2. La prise en compte des minorités linguistiques et/ou leur représentation font-elles l'objet de lois ou de règlements auxquelles votre organisation est soumise ? Oui / non.

Le cas échéant, merci de me le indiquer, ou de m'en faire parvenir une copie, s'il vous plaît.

A retourner à : Daniel Fattore, Rue de la Carrière 20, 1700 Fribourg, daniel.fattore@gmail.com.

3. Voici quelques mesures pouvant être prises pour améliorer la représentation des minorités linguistiques au sein d'une organisation. Existe-t-elle dans votre organisation ? Dans quelle mesure y avez-vous recouru, et avec quel impact ? Veuillez cocher la case qui convient.

N°	Description de la mesure	Cette mesure existe-t-elle au sein de votre organisation ?		Dans quelle proportion cette mesure est-elle effectivement utilisée au sein de votre organisation ?							Quel a été le résultat ou l'impact de sa mise en œuvre, en vue d'un objectif de meilleure représentation des minorités linguistiques ?			
		Oui	Non	Jamais	Rarement	Occasionnellement	Fréquemment	Systématiquement	Aucune amélioration	Élévée amélioration		Amélioration moyenne	Amélioration importante	Amélioration très importante
	Maintien du personnel													
3.1	Mettre de surcoût du personnel													
3.2	Prévoir de l'augmentation en tant qu'indicateur clé de la représentation de la minorité linguistique													
3.3	Communication avec la minorité dans sa langue													
	Définition du poste													
3.4	Rédaction ou traduction du cahier des charges et des contrats dans la langue minoritaire													
	Recrutement, embauche													
3.5	Quotas et objectifs de représentation													
3.6	Exigences relatives à la maîtrise de la langue minoritaire dans l'organisation													
3.7	Préférences des exigences en matière de compétences linguistiques													
3.8	Préférences de compétences linguistiques													
3.9	Préférences de compétences linguistiques													
3.10	Préférences de compétences linguistiques													
3.11	Préférences de compétences linguistiques													
3.12	Préférences de compétences linguistiques													
3.13	Préférences de compétences linguistiques													
3.14	Préférences de compétences linguistiques													
3.15	Préférences de compétences linguistiques													
3.16	Préférences de compétences linguistiques													
3.17	Préférences de compétences linguistiques													
3.18	Préférences de compétences linguistiques													
3.19	Préférences de compétences linguistiques													
3.20	Préférences de compétences linguistiques													
3.21	Préférences de compétences linguistiques													
3.22	Préférences de compétences linguistiques													
3.23	Préférences de compétences linguistiques													
	Autres (1) mesure(s), précisez													

A retourner à : Daniel Fattore, Rue de la Carrière 20, 1700 Fribourg, daniel.fattore@gmail.com

3.8	Offres d'emploi publiées dans la langue minoritaire													
	<i>Les offres d'emploi sont traduites ou rédigées dans la langue minoritaire avant publication</i>													
3.9	Fournitures encouragent les candidatures en provenance de la minorité linguistique													
	<i>Recours à des bureaux recrutent de plus candidats</i>													
3.10	Recours à des organisations de placement scées auprès de la minorité linguistique													
	<i>Agrès de réseaux, visiteurs de sites</i>													
3.11	Catégorie vites anonyme													
	<i>Annonces des CV, et autres sites</i>													
3.12	Catégorie vites normalisée													
	<i>La procédure utilise un formulaire de candidature unique utilisé par les candidats de toutes langues</i>													
3.13	Entretien d'embauche dans la langue de candidats issus de la minorité linguistique													
	En travail													
3.14	Fournitures et sensibilisation aux minorités linguistiques													
	<i>Cours d'immersion, de langues, en dehors du personnel de la majorité ou minorité linguistique</i>													
3.15	Guide du plurilinguisme													
	<i>Revue de travail ou d'une meilleure compréhension de la minorité linguistique</i>													
3.16	Conversations du personnel spécialisé dans les questions linguistiques													
3.17	Préposé aux questions linguistiques													
	<i>Service de conseil</i>													
3.18	Fournitures linguistiques, stages													
3.19	Traductions/rédactions de textes à usage interne dans la langue minoritaire													
	<i>Journal interne, circulaires, newsletters, sites, fiches de lecture, etc.</i>													
3.20	Facilités de promotion													
3.21	Facilités de transport													
	<i>Abonnement de transports publics, vélos en prêt</i>													
3.22	Correspondance de médiation des rapports de travail dans la langue minoritaire													
	<i>Bureau, email, réunions, etc.</i>													
3.23	Coûtant avec les retraités de langue minoritaire dans leur langue													
	<i>Si de très souvent une minorité linguistique à l'origine, aussi du journal interne, etc.</i>													
	Autres (1) mesure(s), précisez													

A retourner à : Daniel Fattore, Rue de la Carrière 20, 1700 Fribourg, daniel.fattore@gmail.com

- 4 -

Remarques :

À retourner à : Daniel Fattore, Rue de la Carrière 20, 1700 Fribourg, daniel.fattore@gmail.com

20.2 ANNEXE 2 : RÉSULTATS BRUTS DU QUESTIONNAIRE

La présente annexe reflète de manière brute les données recueillies au moyen du questionnaire présenté dans l'annexe 1. Outre les chiffres, ceux-ci ont été abondamment commentés : résumés de politiques, exemples, précisions, nuances. Ces éléments ont été intégrés au corps de la présente étude. C'est sur la base des éléments ainsi recueillis, ainsi que sur celle d'entretiens, que nous avons effectué notre analyse.

20.2.1 LES QUESTIONNAIRES

Recueil des données en juillet/août 2010, avec échéance au 30 août, prolongée d'une semaine pour certains questionnaires.

Nombre de questionnaires envoyés : 10, à 10 organisations.

Nombre de questionnaires rendus : 8 ; deux refus de répondre motivés, émanant d'une commune et d'une entreprise.

Les résultats bruts, tels que mentionnés ici (chiffres) portent sur les questionnaires effectivement reçus en retour.

20.2.2 LES QUESTIONS STATISTIQUES

1. En 2000/2010, votre organisation comprend ...% de francophones et ...% de germanophones (personnes effectives ; pas d'équivalents temps plein).

Le titre des colonnes du tableau ci-dessous correspond à la question posée. Parfois, les réponses données portent sur une année approchante. Le cas échéant, nous le précisons ici. Les cases laissées en blanc indiquent que l'organisation n'a pas répondu à la question posée.

	Francophones en 2000 (%)	Germanophones en 2000 (%)	Francophones en 2010 (%)	Germanophones en 2010 (%)
Confédération	20,7% (01.01.2000)	71,5% (01.01.2000)	20,8% (31.12.2009)	71,9% (31.12.2009)
Berne/canton			9%	91%
Fribourg/ canton			73,5% (02.2009)	26,5% (02.2009)
Valais/canton	78% (31.12.1999)	22% (31.12.1999)	76%	24%
Fribourg/ville				« environ un quart »
Morat/ville	2%	95%	2%	95%
Sierre/ville	95%	5%	95%	5%
CFE	19,5% (2001)	75,96% (2001)	18,5%	73,7%

Vous-même/votre organisation êtes ouvert à des entretiens d'approfondissement :

Oui : 6 (75%)

Non : 2 (25%)

Les refus d'entretiens d'approfondissement émanent de communes.

2. La prise en compte des minorités linguistiques et/ou leur représentation font-elles l'objet de lois ou de règlements auxquels votre organisation est soumise ?

Oui : 5

Non : 2

Sans réponse : 1

La ville de Sierre étant officiellement monolingue (français), elle n'a pas à gérer une minorité linguistique comme le ferait une juridiction bilingue.

20.2.3 LES QUESTIONS RELATIVES AUX MESURES

Libellé de la question, visant à cerner la présence et le degré d'utilisation d'une mesure, ainsi que son impact :

3. Voici quelques mesures pouvant être prises pour améliorer la représentation des minorités linguistiques au sein d'une organisation. Existe-t-elle dans votre organisation ? Dans quelle mesure y avez-vous recouru, et avec quel impact ? Veuillez cocher la case qui convient.

En regard, nous avons inscrit le nombre de réponses par case, sur la base des huit questionnaires rendus. Il arrive qu'il y ait plus ou moins de huit réponses au total pour chaque élément de question, soit que l'interlocuteur n'ait pas répondu, soit qu'il ait coché deux cases pour l'un ou l'autre item.

		Cette mesure existe-t-elle au sein de votre organisation ?		Dans quelle proportion cette mesure est-elle effectivement utilisée au sein de votre organisation ?						Quel a été le résultat ou l'impact de sa mise en œuvre, en vue d'un objectif de meilleure représentation des minorités linguistiques ?			
		Non	Oui	Jamais	Rarement	Occasionnellement	Fréquemment	Systématiquement	Aucune amélioration	Faible amélioration	Amélioration moyenne	Amélioration importante	Amélioration très importante
N°	Description de la mesure												
	Marketing du personnel												
3.1	Mesures de marketing du personnel <i>Présentation de l'organisation en tant qu'employeur, ciblée sur les représentants de la minorité linguistique</i>	3	5			1	2	2			2		
3.2	Communication avec la minorité dans sa langue <i>Interlocuteurs, correspondance dans le cadre du recrutement</i>	3	5				1	4			1	1	

		Cette mesure existe-t-elle au sein de votre organisation ?		Dans quelle proportion cette mesure est-elle effectivement utilisée au sein de votre organisation ?				Quel a été le résultat ou l'impact de sa mise en œuvre, en vue d'un objectif de meilleure représentation des minorités linguistiques ?				
	Définition du poste											
3.3	Rédaction ou traduction du cahier des charges et des contrats dans la langue minoritaire <i>Documents disponibles ou remis dans la langue minoritaire</i>	2	6		1	2	4	1	1			
3.4	Quotas et objectifs de représentation <i>Un certain nombre de représentants de la minorité linguistique doit travailler dans l'organisation</i>	6	2		1		2			1		
3.5	Précisions des exigences en matière de compétences linguistiques <i>Formulation d'exigences de compétences mesurées</i>		7			4	4		1	1		
3.6	Délocalisation <i>Transfert d'une partie de l'organisation dans la région</i>	5	3		1	2					1	

		Cette mesure existe-t-elle au sein de votre organisation ?		Dans quelle proportion cette mesure est-elle effectivement utilisée au sein de votre organisation ?				Quel a été le résultat ou l'impact de sa mise en œuvre, en vue d'un objectif de meilleure représentation des minorités linguistiques ?				
	<i>habité par la minorité linguistique</i>											
3.7	Partage de postes <i>Si deux personnes se partagent un poste, l'une d'entre elles est issue de la minorité linguistique</i>	5	3		3			1	1		1	
	Recrute- ment, embauche											
3.8	Offres d'emploi publiées dans la langue minoritaire <i>Les offres d'emploi sont traduites ou rédigées dans la langue minoritaire avant publication</i>	1	6		2		5				1	1
3.9	Formulations encourageant les candidatures en provenance de la minorité linguistique <i>Recours à des formules encourageant de</i>	4	3		2	2			1	1		

		Cette mesure existe-t-elle au sein de votre organisation ?		Dans quelle proportion cette mesure est-elle effectivement utilisée au sein de votre organisation ?				Quel a été le résultat ou l'impact de sa mise en œuvre, en vue d'un objectif de meilleure représentation des minorités linguistiques ?					
3.14	Formation et sensibilisation aux minorités linguistiques <i>Cours d'interculturalité, de langues, etc. destinés au personnel de la majorité ou minorité linguistique</i>	3	5		1	2	1			1		1	
3.15	Guide du plurilinguisme <i>Recueil de conseils en vue d'une meilleure représentation de la minorité linguistique</i>	5	3			1				1			
3.16	Commissions du personnel spécialisées dans les questions linguistiques	7	1			1							
3.17	Préposé aux questions linguistiques <i>Interne ou externe</i>	6	2			1							
3.18	Formations linguistiques, stages	3	5			2	1	1		1		1	
3.19	Traduction/ rédaction de textes à usage interne dans	3	5				1	2		1			1

		Cette mesure existe-t-elle au sein de votre organisation ?		Dans quelle proportion cette mesure est-elle effectivement utilisée au sein de votre organisation ?				Quel a été le résultat ou l'impact de sa mise en œuvre, en vue d'un objectif de meilleure représentation des minorités linguistiques ?			
	la langue minoritaire <i>Journal interne, circulaires, newsletters, offres, fiches de salaire, etc.</i>										
3.20	Facilités de promotion	5	2			1				1	
3.21	Facilités de transport <i>Abonnement de transports publics, véhicule privé</i>	7	1					1			
	Fin/résiliation des rapports de travail										
3.22	Correspondance de résiliation des rapports de travail dans la langue minoritaire <i>Retraite, renvoi, démission, etc.</i>	2	6			1		2	1		1
3.23	Contact avec les retraités de langue minoritaire dans leur langue <i>Si de tels contacts sont</i>	3	6					3			1

		Cette mesure existe-t-elle au sein de votre organisation ?	Dans quelle proportion cette mesure est-elle effectivement utilisée au sein de votre organisation ?						Quel a été le résultat ou l'impact de sa mise en œuvre, en vue d'un objectif de meilleure représentation des minorités linguistiques ?					
	<i>maintenus (organisation d'activités, envoi du journal interne, etc.)</i>													
	Autre (s) mesure (s), précisez													

20.3 ANNEXE 3 : RÉCAPITULATIF ET NUMÉROTATIONS DES MESURES

La présente annexe récapitule l'ensemble des mesures évoquées dans la présente étude. Elle recèle en outre

- La numérotation selon le questionnaire
- La numérotation selon le corps de la présente étude
- La désignation de la mesure
- La page où la mesure est évoquée dans la présente étude

Un tel récapitulatif permettra au lecteur de retrouver facilement les mesures abordées au cours de la présente étude.

Numéro selon le corps de l'étude	Numéro selon le questionnaire	Désignation de la mesure	Page
1.1		Soutien explicite des milieux politiques	23
1.2		Intervention de lobbies et groupes d'intérêts	23
2.1	3.1	Mesures de marketing du personnel	24
2.2	3.2	Communication avec la minorité dans sa langue	25
3.1	3.3	Rédaction ou traduction du cahier des charges et des contrats dans la langue minoritaire	26
3.2	3.4	Quotas et objectifs de représentation	26
3.3	3.5	Précisions des exigences en matière de compétences linguistiques	28
3.4	3.6	Délocalisation	29

3.5	3.7	Partage de postes	30
4.1	3.8	Offres d'emploi publiées dans la langue minoritaire	31
4.2		Intervention de la langue de publication des offres d'emploi	32
4.3	3.9	Formulations encourageant les candidatures en provenance de la minorité linguistique	33
4.4	3.10	Recours à des organisations de placement actives auprès de la minorité linguistique	34
4.5	3.11	Curriculum vitae anonyme	34
4.6	3.12	Curriculum vitae de forme normalisée	36
4.7	3.13	Entretien d'embauche dans la langue du candidat issu de la minorité linguistique	37
4.8		Embauche de cadres supérieurs issus de la minorité linguistique	38
5.1	3.14	Formation et sensibilisation aux minorités linguistiques	38
5.2	3.15	Guide du plurilinguisme	40
5.3	3.16	Commissions du personnel spécialisées dans les questions linguistiques	40
5.4	3.17	Préposé aux questions linguistiques	41
5.5	3.18	Formations linguistiques, stages	43
5.6		Stages destinés aux étudiants et jeunes diplômés/professionnels	44
5.7		Centrale d'échange de stagiaires	44

5.8	3.19	Traduction/rédaction de textes à usage interne dans la langue minoritaire	45
5.9	3.20	Facilités de promotion	46
5.10	3.21	Facilités de transport	46
5.11		Service de traduction	47
5.12		Service de révision des textes	48
5.13		Télétravail	49
6.1	3.22	Correspondance de résiliation des rapports de travail dans la langue minoritaire	50
6.2	3.23	Contact avec les retraités de langue minoritaire dans leur langue	50

In der gleichen Reihe Dans la même collection

N°	Autoren, Titel und Datum – Auteurs, titres et date
260	V. FELLEBERG Monika Kinder als Mitbetroffene von häuslicher Gewalt
261	KOBEL Stéphane Politique fédérale des agglomérations dans les domaines des transports et de l'urbanisation
262	OBERMAYER Susanne Kooperationsinitiativen an Schweizer Hochschulen
263	LADNER Andreas Wahlen in den Schweizer Gemeinden
264	SCHLANSER Regula Qui utilise les crèches en Suisse ?
265	SOGUEL Nils, ZIEHLI Sonja Vergleich 2010 der Kantons- und Gemeindefinanzen Comparatif 2010 des finances cantonales et communales
266	LAURENT Vincent Perspectives et défis de la gestion durable du sous-sol en Suisse
267	BÄR Theo Die Regierungsreform im Bund
268	DOLDER Olivier Kleine Lotterien – grosse Unterschiede
269	LAESSLÉ Melaine Les coopératives d'habitation comme alternative au marché immobilier
270	TRIPET Florent Manuel Ein Instrument der parlamentarischen Mitwirkung im Bereich der schweizerischen Aussenpolitik: Die Information und Konsultation gemäss Art. 152 Parlamentsgesetz
271	AGLIONE Camille-Angelo L'administration s'adresse aux ados: analyse du recrutement du Conseil des jeunes de Lausanne; pistes et conseils pour les décideurs
272	CAUVIN Francesca L'analyse participative de la Ville de Genève. Présentation et analyse de quelques initiatives communales encourageant la participation des citoyens à l'amélioration de leur qualité de vie

L'IDHEAP en un coup d'œil

Champ

L'IDHEAP, créé en 1981, se concentre sur l'étude de l'administration publique, un champ interdisciplinaire (en anglais Public Administration) visant à développer les connaissances scientifiques sur la conduite des affaires publiques et la direction des institutions qui en sont responsables. Ces connaissances s'appuient sur plusieurs disciplines des sciences humaines et sociales, comme le droit, l'économie, le management et la science politique, adaptées aux spécificités du secteur public et parapublic. L'IDHEAP est le seul institut universitaire suisse totalement dédié à cet important champ de la connaissance.

Vision

A l'interface entre théorie et pratique de l'administration publique, l'IDHEAP est le pôle national d'excellence contribuant à l'analyse des mutations du secteur public et à une meilleure gouvernance de l'Etat de droit à tous ses niveaux, en pleine coopération avec ses partenaires universitaires suisses et étrangers.

Mission

Au service de ses étudiants, du secteur public et de la société dans son ensemble, l'IDHEAP a une triple mission qui résulte de sa vision:

- Enseignement universitaire accrédité au niveau master et post-master, ainsi que formation continue de qualité des élus et cadres publics;
- Recherche fondamentale et appliquée en administration publique reconnue au niveau national et international, et valorisée dans le secteur public suisse;
- Expertise et conseil indépendants appréciés par les organismes publics mandataires et enrichissant l'enseignement et la recherche.

Principales prestations

1. Enseignement: former les élus et cadres actuels et futurs du secteur public

- Doctorat en administration publique
- MPA (Master of Public Administration)
- Master PMP (Master of Arts in Public Management and Policy)
- CEMAP (Certificat exécutif en management et action publique)
- Certificat universitaire d'un cours trimestriel du MPA
- SSC (Séminaire pour spécialistes et cadres)

2. Recherche: ouvrir de nouveaux horizons pour l'administration publique

- Projets de recherche fondamentale ou appliquée
- Directions de thèses de doctorat
- Publications scientifiques (ouvrages et articles)
- Colloques et conférences scientifiques
- Cahiers et Working Papers de l'IDHEAP

3. Expertise et conseil: imaginer et mettre en œuvre des solutions innovatives

- Mandats d'expertise et de conseil auprès du secteur public et parapublic

4. Services à la cité: contribuer à la connaissance du service public

- Bibliothèque spécialisée en administration publique
- Sites Badac.ch, gov.ch, ivote.ch
- Renseignements aux collectivités publiques
- Interventions médiatiques
- Articles et conférences de vulgarisation